



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE  
CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES

***“Los procesos de Reforma  
Constitucional en la Provincia de  
Mendoza en relación con la  
Representación Territorial desde el  
retorno a la democracia”***

Por

Ayrton David Olmedo

Nº Registro: 21.641

Tesis para optar al grado académico de  
Licenciado en Ciencia Política y Administración  
Pública

Director: Dr. Abog. Víctor Enrique Ibáñez Rosaz

Co- Director: Dr. Julio Leonidas Aguirre

Mendoza - Argentina

- 2023 –

## **Agradecimientos:**

Solo tengo palabras de agradecimiento para todos y todas las personas que formaron parte de esto. Soy muy afortunado de poder contar con personas especiales que me acompañaron a lo largo de este camino. Más que su conocimiento, más que su saber, son las que me trajeron hasta acá.

Es imposible hacerlo sólo, el logro es colectivo. Tengo la oportunidad de recibirme gracias a la Universidad Nacional Pública, Laica y Gratuita. Confieso haber pasado los últimos años de mi vida estudiando una carrera que me apasiona, me atraviesa y me interpela, la cual intento vivirla y experimentarla todos los días.

En primer lugar, quiero reconocer a mi familia. Gracias por sostenerme, apostar y confiar en mí para irme en su momento a estudiar a una ciudad desconocida a más de 1000km de distancia, por cuidarme desde la distancia y nunca soltarme la mano.

En segundo lugar, a mis amigos y amigas por su apoyo incondicional durante mi carrera universitaria, quienes me han brindado su apoyo y compañía en los momentos difíciles.

En tercer lugar, agradecer a los docentes que me han guiado a lo largo de mi formación académica. Gracias por permitirme ser parte de sus cátedras, por su humildad, por los cafés en el buffet y por el respeto en la diversidad de ideas y opiniones.

En cuarto lugar, a mis compañeros de trabajo, de voluntariado y de militancia política, quienes han creído en mí y me han motivado a seguir siempre adelante.

Finalmente, agradezco a Víctor y a Julio. Gracias por su acompañamiento, y por sobre todas las cosas, su amistad.

## Contenido

Agradecimientos: .....	2
Introducción: .....	4
Capitulo N°1 “Constitución, reforma y territorialidad”: .....	7
Constitución y Reforma Constitucional.....	7
Reforma Política.....	10
Sistema Democrático e Institucionalización Política. ....	13
Participación y Representación Política.....	15
Representación Territorial, Composición del Órgano Legislativo y Base de Representación.....	19
Representación Legislativa de la República Argentina y sus respectivas provincias. ....	29
Capitulo N°2 “Procesos de reforma constitucional en Mendoza y representación territorial”: .....	32
Poder legislativo de la Provincia de Mendoza.....	32
Posiciones jurídicas y políticas, esgrimidas durante los procesos de reforma constitucional. ....	44
Constitución de 1854: .....	45
Constitución de 1895: .....	49
Reforma de 1900:.....	50
Reforma de 1910:.....	51
Reforma de 1916:.....	52
Procesos de reforma durante los gobiernos del Partido Demócrata Nacional:.....	55
Procesos de reforma durante los gobiernos Peronistas:.....	59
La reforma Constitucional de 1965: .....	63
Procesos de reforma desde el retorno democrático hasta la fecha:.....	65
Antecedentes provinciales respecto de la representación territorial: .....	72
¿Cómo se planteó el tema de la territorialidad en los procesos de reforma desde 1983?.....	75
Capitulo N°3 Conclusiones generales:.....	77
Referencia Bibliografía y Documental: .....	79
Artículos, textos y documentos:.....	79
Proyectos, textos y normas constitucionales: .....	80
Sitios web:.....	82

## **Introducción:**

Este trabajo se inscribe como requisito para la finalización de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo.

La relevancia del proyecto radica en que existen pocos antecedentes de trabajos que se aboquen a estudiar de modo sistemático y específico los intentos de reforma constitucional en la Provincia de Mendoza en lo que respecta a la representación institucional - territorial.

Considerando que en el año 2020 fue presentado nuevamente un proyecto de reforma constitucional provincial que, entre otros temas, plantea una reforma en la institucionalidad de la representación territorial de la Provincia de Mendoza, creemos que el tema está en la agenda legislativa y política de la Provincia.

La sociedad va cambiando con el tiempo y las instituciones deben adaptarse.

En este sentido, cabe destacar que la representación territorial cumple un rol crucial en la vida ciudadana e institucional de la Provincia, pues las instancias de gobierno territorial tienen cada vez mayores demandas por parte de la ciudadanía, por lo que las identidades político-territoriales son centrales para dar cuenta de problemáticas específicas de las comunidades. Por ello, analizar los procesos de reforma constitucional en relación con la representación territorial, resulta de especial importancia.

Durante el transcurso del cursado de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, me he interesado por el análisis de las instituciones públicas de la Provincia de Mendoza. Por tal motivo, considero a la reforma constitucional y a la representación territorial, aspectos de vital importancia para el desarrollo de la Provincia de Mendoza, como así también un aspecto relevante para nuestra formación como profesionales.

Por estas razones, es que nos preguntamos ¿Cómo es que los gobernadores abordaron y pensaron la cuestión de la representación territorial a lo largo de sus propuestas de reforma constitucional?

Nuestra hipótesis o supuesto de investigación será:

- Los procesos de reforma constitucional en el período analizado han promovido una mayor representación territorial proponiendo la incorporación del criterio al texto normativo de la Constitución Provincial, adecuando la institucionalidad a los nuevos tiempos, permitiendo un mejor conocimiento de las realidades locales, perfeccionando la representación de los departamentos y aumentando la capacidad de respuesta a las nuevas demandas de la ciudadanía.

De esta manera, ya podemos establecer que el objetivo general de nuestra investigación es *“analizar los procesos de reforma constitucional en relación con la representación territorial en la Provincia de Mendoza”*.

Nuestros objetivos específicos serán:

- Describir los sucesivos intentos de reforma constitucional propuestos en la Provincia de Mendoza luego de 1983, en relación a la representación territorial del Poder Legislativo provincial.
- Exponer antecedentes provinciales respecto de la representación territorial, identificando sus aspectos característicos.
- Identificar las posiciones jurídicas y políticas, esgrimidas durante los procesos de reforma constitucional.

Para cumplir con nuestros objetivos, el trabajo se encontrará organizado de la siguiente manera:

- Capítulo N°1 “Constitución, reforma y territorialidad”: precisaremos conceptos teóricos que utilizaremos durante todo este trabajo, los cuales servirán de norte a la hora de indagar y analizar sobre los procesos de reforma constitucional en la Provincia de Mendoza.
- Capítulo N°2 “Procesos de reforma constitucional y representación territorial”: primero, describiremos el Poder Legislativo provincial. Luego, expondremos antecedentes provinciales respecto de la representación territorial, identificando sus aspectos característicos. Y, por último, identificaremos las posiciones jurídicas y políticas, esgrimidas durante los procesos de reforma constitucional. Cerramos el capítulo respondiendo al interrogante de ¿Cómo se planteó el tema de la territorialidad en los procesos de reforma desde 1983? y expondremos unas conclusiones preliminares.

- Capítulo N°3 “Conclusiones generales”: aquí detallaremos las conclusiones que nos presentará el trabajo y si hemos logrado o no constatar nuestra hipótesis.

Finalmente, y con relación a la metodología de trabajo propuesta, en primer lugar, el recorte espacio temporal elegido son los procesos de reforma constitucional llevados a cabo en la Provincia de Mendoza desde el retorno democrático en 1983 hasta 2022. En cuanto a la investigación, ésta es de carácter cualitativa y centrada en el análisis e interpretación de normas y proyectos de reforma; la construcción del corpus documental se realizó a partir de criterios intencionales guiados por la teoría, y la recolección y construcción de evidencia empírica se basó en el uso de fuentes primarias (proyectos de ley, constituciones provinciales, declaraciones de los principales decisores de política provincial, documentos oficiales del Gobierno de Mendoza y de la Universidad Nacional de Cuyo) y fuentes secundarias (artículos de revistas especializadas e investigaciones realizadas por académicos publicadas).

## **Capítulo N°1 “Constitución, reforma y territorialidad”:**

A lo largo de este capítulo analizaremos aquellas teorías centrales que nos ayudarán a entender los procesos analizados en el presente trabajo. En primera instancia repasaremos el concepto de Constitución y reforma constitucional. En un segundo momento, ahondaremos en el concepto de reforma política. En tercer lugar, profundizaremos en los conceptos de sistema democrático e institucionalidad política. Después, abordaremos la participación y representación política. Del mismo modo, desarrollaremos la idea de representación territorial, composición del órgano legislativo y base de representación. Finalmente, realizamos una breve descripción de la República Argentina y sus respectivas Provincias, con relación a la representación legislativa.

### **Constitución y Reforma Constitucional.**

Mucho se ha escrito sobre el concepto de Constitución y muchas son las definiciones que las y los autores han dado; aquí tomaremos la definición que plantea Carlos Egües (1996) al decir que es *“la expresión normativa del proyecto político de una comunidad”*.

En este sentido, y siguiendo al autor citado, coincidimos con él en que:

“...toda norma constitucional escrita supone, como antecedente necesario, un conjunto de ideas políticas que pretenden plasmarse o realizarse en la realidad a través de su contenido normativo. Sus autores –y esto vale tanto para una constitución sancionada como para un proyecto– intentan conformar la realidad política a través de sus disposiciones... consecuentemente, toda constitución es una trama de ideas políticas y normas... Más o menos claras, más o menos coherentes, sistemáticas o no, las ideas de los constituyentes se expresan en preferencias institucionales traducidas en preceptos jurídicos, de modo que en el conjunto de disposiciones que conforman una constitución está presente un contenido ideológico susceptible de ser aprehendido... en los procesos constituyentes se alcanza una conclusión transaccional... Ideas políticas, influencias normativas, intereses, todo se amalgama, se funde, en concretas disposiciones que conforman un contenido ideológico... la historia nos enseña que las constituciones exitosas, aquellas que mantuvieron su vigencia por un largo período, son un resultado transaccional...” (Egües, 1996:45-62)

Salvo en casos excepcionales, ninguna constitución presenta una perfecta coherencia ideológica: todas son, en mayor o menor medida, resultados transaccionales y, por ende, se descubrirán preferencias institucionales contradictorias conviviendo en un mismo texto.

En relación con el concepto de reforma constitucional, ocuparemos la idea que Víctor Ibáñez Rosaz sostiene, *“cuando hablamos de reforma constitucional tenemos que tener presente que toda pretendida modificación constituye o trata de constituir un balance permanente entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos del cambio. Cuando se opta por una reforma constitucional también se está optando por colocar encima del texto vigente necesidades que la comunidad política valora más que el estado de cosas hasta entonces establecido”* (Ibáñez Rosaz, 2018:143).

La Constitución Nacional establece en su Art. 30 que *“La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”*.

Por otra parte, para la Provincia de Mendoza, la Constitución local establece en su Art. 219 que: *“Esta Constitución podrá ser reformada en cualquier tiempo, total o parcialmente, en la forma que ella misma determina”*. Define en su Art. 220 *“Podrá promoverse la reforma en cualquiera de las dos Cámaras o por iniciativa del Poder Ejecutivo, pero la ley que declare la necesidad de la reforma deberá ser sancionada por dos tercios de los miembros que componen cada Cámara y no podrá ser vetada”*. A diferencia de la Nación, agrega en su Art. 223 *“La necesidad de enmienda o de reforma de un solo artículo de esta Constitución, podrá ser declarada y sancionada también por dos tercios de los miembros que componen cada Cámara. Una vez dictada la ley que sancione la enmienda o reforma, se someterá al pueblo para que en la próxima elección de diputados se vote en todas las secciones electorales, en pro o contra de la reforma sancionada. Si la mayoría de los electores de la Provincia votase afirmativamente, la enmienda quedará aprobada por el pueblo y deberá ser promulgada por el Poder Ejecutivo e incorporada al texto de esta Constitución”*. Finalmente, aclara en su Art. 224 *“Las reformas de la Constitución, a que se refiere el artículo anterior, no podrá votarse por la Legislatura, sino con un intervalo de un año por o menos”*.



Respecto al proceso de reforma constitucional, Bidart Campos (2000) identifica tres etapas. Nuestra constitución sólo regula dos de ellas: la de iniciativa, y la de revisión; no hay etapa ratificatoria. A continuación, detallamos las mismas:

- La “*etapa de iniciativa o de declaración*”, en la que se declara necesaria la reforma y se la impulsa.

La etapa de iniciativa está a cargo del Congreso (pudiendo el proyecto haber tenido origen en el órgano ejecutivo o en cualesquiera de las cámaras), al que el Art. 30 le encomienda declarar la necesidad de la reforma. No dice la norma cómo debe trabajar el Congreso, ni qué forma debe revestir el acto declarativo; sólo fija un quórum de votos.

Es necesario aclarar que ese acto tiene esencia o naturaleza política y pre constituyente; no es un acto de contenido legislativo y, por ende, no debe tomar la forma de la ley y; en caso de que así sea aquél no es susceptible de veto presidencial.

El derecho espontáneo establece (con excepción de lo que se hizo en 1948) que, al declarar la necesidad de la reforma, el congreso debe puntualizar los contenidos o artículos que habilita para su revisión. La fijación del temario demarca inexorablemente la materia sobre la cual pueden recaer las enmiendas. La Convención no queda obligada a introducir reformas en los puntos señalados, pero no puede efectuarlas fuera de ellos.

- La “*etapa de revisión*” propiamente dicha (o constitutiva), en la que la reforma se lleva a cabo.

Esta etapa ya no pertenece al Congreso, ni siquiera con procedimiento agravado. La Constitución la remite a un órgano ad-hoc o especial, que es la Convención Constituyente Reformadora.

El Art. 30 tampoco dice cómo se compone tal Convención, ni de dónde surge.

La Convención tiene límites: a) en primer lugar, los contenidos pétreos; b) en segundo lugar, el temario fijado por el Congreso al declarar la necesidad de la reforma; c) en tercer lugar, el plazo, si es que el Congreso se lo ha fijado. Ha de tenerse presente que también hay un límite heterónomo proveniente de los tratados internacionales preexistentes incorporados al Derecho Argentino.

- La “*etapa ratificatoria (o de eficacia)*”, en la que se confiere eficacia a la reforma realizada, para que tenga vigencia.

Como nuestra Constitución no añade la etapa de ratificación de la reforma constitucional, carece de sentido la práctica de que órganos distintos a la propia

Convención Constituyente dicten normas promulgando o poniendo en vigor la enmienda. Ningún órgano de poder constituido inviste competencia para ello. La reforma de 1994 entró en vigor (a partir de su publicación) con la sola sanción de su texto por la Convención.

### **Reforma Política.**

Entendemos a la reforma política como una manera de introducir cambios en el sistema político; pero, al mismo tiempo, es un modo de institucionalizar el cambio, tanto en su régimen de poder como en el de participación o en ambos al mismo tiempo.

Es decir, una reforma supone la admisión de que algo ha cambiado en la realidad sociopolítica y que, en consecuencia, es necesario revisar ese presupuesto a la luz del régimen regulador del sistema político.

El cambio que expresa una reforma no puede ser sino de tipo progresivo, gradual o acumulativo. Es decir, que no afecta al sistema en cuanto tal, no es un cambio del sistema sino un cambio en el sistema. No obstante, afecta en algún grado, el modo de asignar y distribuir autorizadamente los valores.

Giunta y Cueto conciben a la reforma política *“como un tipo de cambio incrementicio en el régimen regulador del sistema político y orientada a captar, promover, impulsar y encauzar, el desarrollo político progresivo, que genera el proceso de complejización de la realidad social y política contemporánea”* (Giunta y Cueto, 1991:18).

Del mismo modo, los autores plantean que la realidad política contemporánea exige que una reforma política-legislativa afronte problemas tales como: la complejidad e interdependencia de las relaciones entre el Estado y sociedad; la pérdida de la centralidad de la ley en un largo y diferenciado proceso decisonal; la pluralidad de actores que aparecen en la escena política, decidiendo o influyendo en la orientación de las políticas del Gobierno ya sean, actores políticos o sujetos jurídicos-constitucionales; la heterogeneidad y cantidad de demandas directas que el Estado debe procesar; etc.

Finalmente, esbozaremos dos visiones sobre el Estado, la sociedad y la representación política, según el constitucionalismo clásico y la realidad contemporánea.

Cuadro N°1: Análisis comparado de los conceptos Estado, sociedad y representación política.

<b>Categoría Analítica</b>	<b>Constitucionalismo Clásico</b>	<b>Realidad Contemporánea</b>
<b>Estado</b>	<p>Sistema regulado por la ley (creado de un orden); con un alto grado de autonomía; básicamente inhibido frente a los problemas económicos y sociales; concebido como una organización racional y orientada a la creación de condiciones ambientales para el libre despliegue de la sociedad.</p> <p>ESTADO LIBERAL.</p>	<p>Subsistema completamente interdependiente que sufre crecientes y heterogéneas demandas y estímulos por parte de la sociedad. Es un regulador decisivo y constante del sistema social y tiende a estructurarlo directa o indirectamente. Esta capacidad de estructuración es discutible y no tiene límites precisos.</p> <p>ESTADO SOCIAL.</p>

<p><b>Sociedad</b></p>	<p>Sistema autorregulado; concebido como una ordenación (orden espontáneo), dotada de una racionalidad inmanente, que se puede constatar y comprender; capaz de producir el mejor orden social posible, mientras el Estado no interfiera en su funcionamiento y asegure las mínimas condiciones, resumidos en la síntesis: libertad-seguridad.</p>	<p>Subsistema estructurado como una sociedad organizacional, altamente interdependiente en el que los objetivos individuales o colectivos pueden lograrse sólo a través de organizaciones. La organización es básicamente el canal de acceso de la sociedad a la participación en las decisiones del Estado.</p>
	<p>SOCIEDAD INDIVIDUALISTA.</p>	<p>Ha perdido su capacidad de autorregulación y de resolver los conflictos existenciales que alberga en su seno. La política estatal desarrolla una acción estructuradora de la sociedad.</p> <p>SOCIEDAD ORGANIZACIONAL.</p>

<p><b>Representación Política</b></p>	<p>Supone la estructuración individualista de la sociedad la unidad e indivisibilidad de la Nación.</p> <p>La representación tenía un doble y simultáneo carácter individualista y total (Nación). Estaba compuesta por la moralidad de los ciudadanos. Además, los intereses considerados legítimos eran los individuales, accionados por los propios individuos y los colectivos accionado por el Estado.</p>	<p>Si la configuración de la representación política es función de la estructura de “lo representado”, es necesario revisar el contenido mismo de la institución.</p> <p>La sociedad actual es una realidad organizacional, estructurada en grupos, en la que los intereses y demandas individuales y colectivos sólo pueden satisfacerse a través de las organizaciones.</p> <p>Los intereses considerados legítimos son los individuales, pero accionados por grupos u organizaciones y los colectivos, accionados por los partidos políticos y el Estado.</p> <p>Hay una búsqueda por compatibilizar los intereses sectoriales con la voluntad política global.</p>
---------------------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Giunta y Cueto (1991).

### **Sistema Democrático e Institucionalización Política.**

Giunta y Cueto entienden por sistema democrático contemporáneo *“aquel que se estructura a partir de los principios de libertad-igualdad, soberanía popular y autogobierno y, en su configuración, la sociedad participa, no sólo como receptora pasiva de bienes y servicios, sino que a través de sus organizaciones e instituciones, toma parte activa, tanto en la formación de la voluntad política, como en la formulación y ejecución de las políticas de asignación y distribución de recursos escasos”* (Giunta y Cueto, 1991:37).

Asimismo, ambos coinciden en que el concepto de *“sistema democrático así definido es, por una parte, integrador de la dimensión normativa y empírica de la democracia. Como dice Sartori, el (debe) ser y el (cómo) es de la democracia están inextricablemente unidos. Por otra parte, al definir las pautas de participación de la sociedad en la conformación del sistema, implícitamente se está describiendo el pluralismo, no sólo como ideal típico de la democracia contemporánea, sino también, en tanto principio estructural. Es más, la conceptualización del sistema perfila el pluralismo, no solo como la contratación de un hecho, sino también, como un valor de convivencia política”* (Giunta y Cueto, 1991: 38-39).

Según Dahl (1989), un orden político se considera democrático cuando se cumple dos premisas básicas: i) que cada miembro tenga el derecho a ser tratado y considerado en pie de igualdad con los demás (igualdad intrínseca) y ii) que, en el momento de tomar las decisiones, las opiniones de todos los ciudadanos respecto de la conveniencia de tomar tal o cual decisión sean igualmente válidas (igualdad categoría). Por ende, todos los miembros *“deben ser considerados políticamente iguales”* (Dahl, 1989:47). En otras palabras, *“las preferencias de los ciudadanos deben ser contabilizadas en forma igual, sin ningún tipo de distinción o ponderación”* (Dahl, 1971:14).

Los sistemas democráticos, pueden adoptar diferentes formas de organizar y armonizar la representación, y pocas veces se logra mediante un solo criterio representativo. La representación democrática, supone el principio de *“una persona, un voto”*, y esto implica la asignación de representación de acuerdo con el número de ciudadanos existentes en cada distrito electoral o subunidad, donde no existe ninguna ponderación de las preferencias; a diferencia del criterio de representación territorial, que comentamos previamente.

Por otra parte, cuando nos referimos al concepto de institucionalidad política, hablamos de un *“proceso por el cuál adquieren consensos y estabilidad, las organizaciones y procedimientos, en tanto, dispositivos para mantener el orden, resolver conflictos, elegir líderes dotados de autoridad y de ese modo promover la comunidad entre las fuerzas sociales”* (Giunta y Cueto, 1991: 39).

Finalmente, es importante hacer una reflexión en torno al concepto de institucionalización. El principal problema que observamos de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales. En países como el nuestro, las instituciones políticas se encuentran en un

proceso de consolidación, para lo cual, consideramos necesario realizar una distinción entre el “nivel de institucionalización” y el “grado de desarrollo de las instituciones políticas”. Esto lo consideramos importante, ya que, si bien ambos conceptos están íntimamente relacionados, no expresan el mismo fenómeno ni existe entre ellos una causalidad lineal. Puede ocurrir que exista un alto nivel de institucionalización y en cambio, el desarrollo institucional esté estancado; puede ocurrir también lo contrario.

Giunta y Cueto (1991) sostienen que el nivel de institucionalización es una característica organizacional que se logra con el tiempo y se refiere a la regularidad de las conductas y a la permanencia de la vigencia de las normas. Por su parte, el desarrollo institucional se relaciona con la capacidad de actualización de las instituciones para dar respuesta a los desafíos del ambiente. Expresa un proceso progresivo de diferenciación de las estructuras políticas acorde con el crecimiento de la complejidad de la sociedad.

### **Participación y Representación Política.**

Coincidiendo con Giunta y Cueto (1991) entendemos a la participación política, como toda actividad de los ciudadanos orientada a influir en las decisiones gubernamentales. A los efectos del diseño institucional, resulta necesario realizar algunas precisiones.

En primer lugar, la definición distingue la participación política de cualquier otro tipo de participación. Es una distinción horizontal, que ubica el fenómeno en el ámbito del sistema político respecto del social. En segundo lugar, la actividad a que se hace referencia está orientada a influir en las decisiones de Gobierno. Esta es una distinción de tipo vertical, en el ámbito del propio sistema político. En tercer lugar, es preciso distinguir, aun cuando la definición no lo señale explícitamente, la participación de cualquier actor político, de aquella propia del político profesional. Esto es importante porque, por un lado, hace posible jerarquizar roles políticos y vincularlos con instituciones políticas diversas tales como la representación, la iniciativa legislativa, etc. En cuarto y último lugar, la actividad orientada a influir sobre las decisiones de gobierno, pueden ser realizadas por un actor político de modo directo; o mediatizada por un sujeto distintos del actor.

Giunta y Cueto (1991) sostienen que la última distinción es de importancia relevante, porque permite tipificar la participación. Cuando es realizada directamente por el actor político, se la denomina autónoma y ésta a su vez, puede ser organizada o en su defecto, atomizada. Cuando la participación es mediatizada, se la denomina

subordinada. Esta última reconoce como subtipos, la participación orgánica, movilizadora y masificada.

Existen autores que solo consideran participación democrática a la autónoma. No obstante, entendemos que, sobre todo en los países en los que la Democracia no está consolidada, forman un espectro donde se combinan tipos de participación autónoma con tipos subordinados, con predominios de algunos.

Los diferentes tipos de participación política responden a distintos modos de organizar los intereses plurales de la sociedad, en vistas a la participación en las decisiones gubernamentales. Por un lado, tenemos modos de organizar los intereses plurales de la sociedad y por otro, tenemos modos de participar en las decisiones gubernamentales. Aparece aquí la necesidad de instituciones y procedimientos políticos como expresión del segundo término de la relación. Es decir, aparece la necesidad de la representación política.

En términos institucionales, la representación política, se encuentra directamente condicionada por la estructura Legislativa y por la forma de distribuir los escaños a través de los distritos, es decir los criterios de representación territorial o demográfica.

De acuerdo con Reynoso, *“las disparidades existentes en una sociedad empujan para ser tomadas en cuenta, y muchas veces, la satisfacción del principio “una persona, un voto” impide que las minorías sean escuchadas en el proceso de toma de decisiones. Por ello, cierto desvío del principio permite la sobrerrepresentación distrital y una ponderación de los votos en ciertos territorios, o a determinados grupos sociales, lo cual genera un efecto de compensación política a través de la representación, que funciona como contrapeso a las desigualdades regionales o sociales, que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento y la calidad del régimen democrática”* (Reynoso, 2004: 548).

Gustavo Castiñeira de Dios plantea que *“la representación política permite hacer efectiva la soberanía popular en territorios extensos y poblaciones numerosas. También participa del hecho de que muchos ciudadanos no tienen el tiempo, el interés o la posibilidad de participar en el gobierno y prefieren delegar tales responsabilidades en sus representantes”* (Castiñeira de Dios, 2018:103). Por consiguiente, el representante es el intermediario entre las necesidades, valores y aspiraciones de la gente y los bienes públicos que coyunturalmente detenta.



Además de ello, coincidimos con Héctor Orlandi (1975), al sostener que el sistema representativo y su régimen constitutivo son la base del equilibrio social y de la estabilidad política. Donde la representación es una fuente del poder y genera obediencia legítima.

Por otro lado, Garzón Valdez expone que *“la representación parlamentaria es éticamente justificable cuando respeta la vigencia de los derechos de cada cual a los bienes primarios y procura satisfacer a través del compromiso la realización de los deseos secundarios de los miembros de una comunidad política”* (Garzón Valdés, 1989:161).

Por todo lo expuesto previamente, podemos afirmar que el sistema representativo está preparado para mediar en los conflictos de intereses sociales, al facilitar el compromiso, el acuerdo, la moderación y el mayor acceso de los segmentos sociales. El mismo, favorece la estabilidad (a través del consenso y del compromiso), permitiendo arreglos institucionales con relación a los principios fundamentales de una comunidad, alejando las pasiones momentáneas o los cambios de opinión pública y actuando como mediadora de los distintos valores e intereses de una comunidad.

El Estado representativo nace en Inglaterra, primero como monarquía constitucional y luego parlamentaria. En el resto de Europa (se extiende después de la Revolución Francesa) y en EE. UU. toma la forma de república representativa (parlamentaria en la primera y presidencialista en el caso americano).

En definitiva, podemos definir a la representación política, como un *“mecanismo político institucional destinado a: resolver la imposibilidad fáctica de que el pueblo se gobierne a sí mismo. (En este sentido no es un sistema de autogobierno, no supone el ejercicio directo del poder sino de delegación del poder); vincular política y jurídicamente al pueblo y al gobierno; controlar y limitar el ejercicio del poder; posibilitar la participación del electorado, a través de los representantes, en la formación de las decisiones y en el control y ejecución de las mismas; imputar la acción de los gobernantes a los gobernados; conciliar ideas e intereses de orden individual, sectorial y regional, en el marco municipal, provincial y nacional, según corresponda, para la formación de las decisiones y el control de su ejecución”* (Giunta y Cueto, 1991: 51).

Asimismo, Giunta y Cueto (1991) sostienen que cada uno de estos atributos se vincula con el sujeto (quien está representado) y con el objeto (que es lo que se representa) de

la representación, mediante un procedimiento dado (como se representa). Para abordar el modo en cómo se hace efectiva la representación política, es necesario analizar dos dimensiones esenciales de la representación política en el subsistema Legislativo: una dimensión estructural y otra funcional.

La dimensión estructural es configuradora del subsistema Legislativo y contiene requisitos estructurales, tanto externos como internos al mismo. Los requisitos estructurales externos, obran de un modo relativamente autónomo respecto al subsistema y están constituidos por el régimen electoral y por el régimen de partidos políticos.

Si bien la configuración del subsistema Legislativo está siempre determinada por el régimen electoral y por el de los partidos políticos, no siempre esa determinación tiene las mismas características. Esto es así porque existen varios tipos de sistema electorales. La elección de uno u otro régimen, no es un problema técnico, sino estrictamente político. Cada uno tiene efectos diferentes, tanto sobre la configuración de la representación en las cámaras y sobre el alcance de la representación espacial, como sobre los mismos partidos políticos en su acceso a las bancas legislativas.

Respecto a esto último, *“Duverger formulaba ya en 1945, sus tres leyes clásicas, expresadas en los siguientes términos: 1) un escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo; 2) la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros (pluripartidismo) y; 3) el escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas”* (Giunta y Cueto, 1991: 56).

De modo que, según se opte por uno u otro, siempre se verá afectado el sistema de representación en el subsistema Legislativo, como así también los propios partidos políticos en su acceso a las cámaras.

Por su parte los partidos políticos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran al sujeto de la representación en tanto electores. En segundo lugar, encuadran también a los elegidos, dado que los postulan; es decir que funcionan como mecanismo de mediación y articulación entre electores y elegidos, entre representados y representantes. En tercer lugar, constituyen un mecanismo para reducir a escalas manejables cifras que no lo son. Y todo lo hacen de un modo organizado.

Los requisitos de la dimensión estructural interna son los que singularizan un subsistema Legislativo específico y obran con grado variables de subordinación respecto a los requisitos externos. Son los que concretan la institucionalización orgánica de la representación política y se refieren, fundamentalmente, a la definición, caracterización y precisión de los ámbitos básicos de actuación de los sujetos jurídico-constitucionales. Ellos son: las cámaras legislativas, los legisladores como miembros de las mismas, los bloques partidarios, la Asamblea Legislativa, las sesiones, las comisiones y los reglamentos internos de las cámaras.

Por otra parte, corresponde tratar la dimensión funcional de la representación política. Esta dimensión *“se refiere, fundamentalmente, al ‘‘para qué’’ de la representación y de las instituciones y procedimientos que derivan de ella; es la que expresa el contenido cualitativo de la representación política. Este contenido está dado por: a) las funciones que especifican al órgano legislativo y que se concretan en un proceso que contiene diferentes niveles decisionales; y b) por un conjunto de atribuciones y competencias que les dan contenido a las funciones y define los niveles en todo el proceso de formación de las decisiones”* (Giunta y Cueto, 1991: 56).

Finalmente, en el caso de la Provincia de Mendoza, el Art. 49 de la Constitución Provincial establece que *“la representación política tiene por base la población”*. Asimismo, el Art. 53 de la Constitución Provincial determina que *“en ningún caso la ley electoral dejara de dar representación a la minoría”*.

### **Representación Territorial, Composición del Órgano Legislativo y Base de Representación.**

Con respecto al tipo de representación, todas las Constituciones Provinciales reformadas siguen prescribiendo “representantes elegidos directamente por el pueblo”.

Se puede señalar que toda representación tiene una base territorial, y ninguna es precisamente territorial, en sentido estricto. En efecto, el concepto de representación territorial alude al fenómeno por el cual se hacen presentes los mecanismos de decisión del Estado en instancias, con base poblacional o ciudadana propia, a las que se reconoce entidad y poder político, que es algo distinto del pueblo federal, del que todos se integran. Por lo tanto, el origen de la representación territorial, en términos actuales, se encuentra en los orígenes del federalismo, cuando se constituyó como un Estado de

Estados, es decir, una nueva entidad de carácter estatal a partir de las entidades preexistentes.

Al mismo tiempo, por territorio entendemos a la delimitación geográfica en la cual se encuentra asentada la población. En otras palabras, es el componente esencial para la conformación de un Estado.

En el presente trabajo, utilizaremos el criterio de representación territorial que plantea Reynoso (2004), al sostener que dicho criterio supone una igualdad territorial o entre las partes o grupos que componen el Estado.

Cueto y Giunta (1991), sostienen la incorporación de un criterio sociológico de las secciones electorales en la Provincia de Mendoza. Así, la primera sección es propiamente urbana más allá de la parte de Las Heras de alta montaña; Guaymallén, Maipú y Luján integran un municipio de tipo «cinturón agroindustrial» con viñas, bodegas, industrias y producción agrícola; el este integra la tercera sección; el noroeste semidesértico, la cuarta; el Valle de Uco, la quinta, y el sur, la sexta. Concluyen que la actual división por secciones es solo un amontonamiento de Departamentos cuya realidad sociológica es muy dispersa y donde la coexistencia de Departamentos muy poblados con otros muy despoblados opera procesos de expropiación de representación muy notorios ya que las listas de todos los partidos tienden a conformarse con candidatos de los Departamentos más poblados en los primeros lugares.

Diego Reynoso (2004), plantea que, en sociedades complejas y heterogéneas, en Estados Plurinacionales, y en aquellos atravesados por diferencias lingüísticas, étnicas, religiosas y territoriales, la representación de estas particularidades necesariamente vincula dos dimensiones institucionales, que resultan claves: la organización territorial del Estado y la estructura Legislativa.

Para Dahl, *“todo miembro debe tener una igual o efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales”* (Dahl, 1989:48). Por tal motivo, Reynoso (2004) sostiene que el argumento es pertinente a los efectos de evaluar de qué formas se distribuye la representación política, es decir cuál es el criterio de distribución de los escaños de la Legislatura Nacional (o multinacional) entre los distritos o subunidades.

Por ello, *“el espíritu que está detrás de la adopción del criterio de representación territorial expresa la necesidad de un contrapeso institucional contra la tiranía de la*

*mayoría y un resguardo para los derechos de las minorías”* (Reynoso, 2004:535). Para este autor, la adopción de este criterio dio lugar a la representación de las subunidades territoriales en forma igualitaria.

En términos de representación proporcional, uno de los criterios básicos que se debe seguir es que debe haber una relación simétrica entre la cantidad poblacional de un distrito y la cantidad de escaños que recibe este para ejercer la representación. Cuando esta relación es asimétrica, es decir que no hay una coordinación entre la cantidad poblacional y la representación en las bancas, se producen dos efectos: 1) Sobrerrepresentación: aquella situación donde un distrito tiene más bancas de las que debería por su población. 2) Subrepresentación: caso contrario al anterior, es cuando un distrito tiene menos bancas de las que debería por su población.

Por desproporcionalidad territorial, Cabrera (2007) entiende que es una función de dos variables del sistema electoral: la magnitud del distrito y la fórmula electoral. Reynoso (2002), plantea que esta desproporcionalidad se produce cuando los votos se transforman en escaños, por lo que afirmamos que es una consecuencia de los mecanismos de conversión de votos en puestos representativos.

Si encaramos la cuestión de la desproporcionalidad territorial desde la teoría democrática, esta cuestión viola el principio de «una persona, un voto», que según Dahl es necesario para la democracia. La alteración de este principio produce una ponderación de algunas preferencias partidarias e irrita la relación entre votos y escaños de los partidos. Es por eso que Reynoso (2002), suele afirmar que la sobrerrepresentación es uno de los mayores factores que produce la desproporcionalidad; sin embargo, la relación entre ambos está condicionada por el nivel de restrictividad que un sistema electoral posee.

La sobrerrepresentación política y la desproporcionalidad territorial son un factor clave que puede llegar a afectar el comportamiento político de una región.

Los estudios comparados demuestran que las Cámaras Altas son más propensas a ser desproporcionadas y que, en cambio, las Cámaras Bajas tienen un mayor nivel de proporcionalidad. Así lo demuestra el caso de Estados Unidos, donde, en la Cámara Alta, cada Estado tiene un mismo número de senadores, y, en la Cámara Baja, se ajusta al número poblacional.

En Argentina se observa el mismo criterio de representación que el caso de Estados Unidos, pero se manifiesta la particularidad de que ambas Cámaras son desproporcionadas, una (la de Senadores) por su método de elección, elemento puramente federativo, y la otra (la de Diputados) por la falta de actualización, leyes que contradicen el texto Constitucional, Gobiernos que agravan esta situación por conveniencia política.

No obstante, en el caso de la Cámara de Senadores, la cuestión de desproporcionalidad no es relevante, teniendo en cuenta su representatividad; es decir, como la Cámara de Senadores representa a las provincias, su número no tiene por qué adecuarse a un número poblacional. En cambio, como la Cámara de Diputados representa al pueblo, sí debería corresponderse el número poblacional con su representación.

Es importante aclarar que, en algunos sistemas bicamerales, la desproporcionalidad puede ser cruzada y compensarse de alguna forma; es decir, se puede dar el caso en que la Cámara Baja sobrerrepresente a las zonas más periféricas y subrepresente a las zonas urbanizadas, mientras que la Cámara Alta haga todo lo contrario, favorezca a las zonas urbanizadas y perjudique con una subrepresentación a las zonas periféricas. En este caso, siempre y cuando haya una simetría de poder entre ambas Cámaras, se puede llegar a un equilibrio de proporcionalidad.

Samuels y Snyder (2007), exponen que hay distintos factores que pueden llegar a agravar la desproporcionalidad territorial en un país. En primer lugar, el federalismo, ya que esta clase de sistemas otorgan algún tipo de representatividad, por lo que muestran mayores niveles de desproporcionalidad si los comparamos con los sistemas unitarios. La distribución demográfica es un factor que puede llegar a afectar esta cuestión; debido a la superficie y a tener grandes extensiones de territorio sin poblar, se tiende a sobrerrepresentar las regiones menos pobladas. La estructura de los distritos también se considera un factor, dado que las arenas superiores en un sistema mixto tienden matemáticamente a reducir la desproporcionalidad; esta variable debería estar asociada a menores niveles de desproporcionalidad territorial.

Cuando hablamos de la dimensión estructural interna del poder legislativo, hacemos referencia, entre otras cosas, a las Cámaras Legislativas. Respecto a estas, debemos considerar dos problemas o aspectos que consideramos de relevancia para el presente trabajo. Por un lado, la composición del Órgano Legislativo (adopción del principio unicameral o bicameral), y por el otro, la base de representación.

Respecto del debate sobre la adopción por parte de la Convención Constituyente del “principio bicameral o unicameral” creemos ilustrativo comenzar a exponer los argumentos sobresalientes.

Zarza Menzaque (1985), plantea que la doctrina que apoya el principio unicameral sostiene que la duplicidad de órganos en la función deliberativa, resultada necesario y justificado en la estructura federal, pero anacrónico a nivel Provincial. Una de las observaciones más frecuentes al funcionamiento de las legislaturas, radica en la morosidad de sus procedimientos. Argumenta que una sola cámara de integración ampliada, donde pudieran estar presentes todas las singularidades geográficas de la Provincia (llámese partido, departamento o sección electoral), permitirá una labor más eficaz y ágil. Por esta razón, la opción al unicameralismo, se apoya en una gran preocupación por la eficiencia y una simplificación de la realidad Provincial respecto de la Nacional.

Mientras que Giunta y Cueto (1991) sostienen que es una observación básica la que sostiene el autor, ya que aborda el tratamiento del tema como si el unicameralismo o el bicameralismo expresaran solamente un principio organizativo y de ahí el énfasis puesto en la eficiencia. Estos autores entienden que es mucho más que eso. El bicameralismo tiene implicancias filosófico-políticas, históricas y, aun, sociopolíticas que, creen, no pueden ni deben soslayarse, ni siquiera, cuando el referente es una Provincia. Estos argumentos, relativizan la respuesta genérica y plantean la necesidad de que cada Provincia analice el tema a partir de su propia realidad sociopolítica.

Al mismo tiempo, argumentan que *“no hay que ignorar que la opción por el unicameralismo no implica, solamente, eliminar una cámara legislativa. Implica básicamente, eliminar una Institución como el Senado que no por casualidad les exige a sus miembros requisitos especiales, sino que, también, se le asignan atribuciones también especiales, desde el punto de vista Institucional y político (Acuerdo, Juicio Político, etc.). Lo curioso, en el caso específico de la Provincia de Mendoza, es que no se haya diferenciado la base de representación del Senado, respecto a Diputados. Quizás sea esto lo que, en la práctica, haya contribuido a homogeneizar los roles de ambas cámaras, restándole así, trascendencia al Senado. Entendemos que esto no ha sido saludable para el sistema”* (Giunta y Cueto, 1991: 67).

Independientemente de si se adopta al unicameralismo o bicameralismo como principio organizador, concluimos en que el criterio que debe guiar la definición de una estructura

(cualquiera que esta sea) debe ser la “eficacia” y no la eficiencia. Esta última es un problema de funcionamiento, mientras que la eficacia es un problema de logro de fines.

El otro problema y aspecto importante a revisar es el tema de la base de representación. Esto lleva a plantear la necesidad de redefinir no solo el sujeto representado y el sujeto representante, sino también, el objeto de la representación, es decir, la base de representación. Esa base tiene un componente cuantitativo, cantidad de población, y también uno cualitativo, no siempre considerado, que adquiere cada vez mayores niveles de complejidad. En el caso de la Provincia de Mendoza, la complejidad se manifiesta, entre otras cosas, a través de un reclamo sostenido de mayores niveles de autonomía municipal, un cada vez más claro proceso de regionalización socioeconómica y una acentuada diversificación de organizaciones de todo tipo. Todo ello enmarcado en un proceso creciente de demandas de participación política.

Esta descripción previa, exige instituciones políticas capaces de receptar ese proceso, al mismo tiempo que introduce en el Órgano Legislativo un ingrediente de complejidad, propio del proceso de transformación. Respecto de esto, Giunta y Cueto sostienen que: *“el principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios sociales y económicos”* (Giunta y Cueto, 1991:68). Del mismo modo, los autores justifican que el *“proceso legislativo, no supone solamente analizar proyectos legislativos o producir leyes. Aun cuando la misma producción de leyes está, también, exigiendo mayores niveles de especialización como consecuencia de la complejidad que va adquiriendo la materia legislativa. El proceso legislativo implica, además, controles de diferentes tipos: decisiones de diversas jerarquías; conciliación de ideas e intereses; etc. Todo lo cual exige racionalización, diferenciación, especialización. Todo esto indica que el nivel de complejización que va adquiriendo la relación Estado-Sociedad, debe tenerse en cuenta cuando se diseñan las instituciones receptoras de la Base de representación y, consecuentemente, la composición del órgano legislativo”* (Giunta y Cueto, 1991: 68-69).

En síntesis, al definir la composición del Órgano Legislativo, entendemos que es importante delimitar los sujetos jurídico-constitucionales que, a partir de una clara concepción del rol del órgano en la estructura de poder del Estado, sean capaces de procesar la complejidad que ha alcanzado la relación Estado-Sociedad. El mayor desafío, estará en lograr la mayor congruencia posible entre el sujeto representado, el objeto de representación y el sujeto representante.



Con relación al problema de la base de representación, las Constituciones Provinciales reformadas, han utilizado tres criterios alternativos: a) han considerado a la Provincia como distrito electoral único; b) han tomado a cada Departamento como distrito electoral; c) han utilizado conjuntamente los dos criterios tanto en el unicameralismo como en el bicameralismo. En todas hay un predominio del criterio cuantitativo. Coincidimos con Giunta y Cueto (1991) en que independientemente del criterio que se adopte para determinar la base de representación, cada caso debe ser analizado en función del propio proceso histórico y del nivel de desarrollo sociopolítico alcanzado.

Gustavo Castiñeira de Dios (2018), plantea que cuando la base de representación es diferente (por ejemplo, una cámara tiene como base a los territorios y la otra a la población) y los representantes son elegidos mediante sistemas electorales diferentes, los resultados, por lo general, dan lugar a composiciones diferentes en cada una de las cámaras. En estos casos es esperable que las cámaras tengan preferencias colectivas diferentes. De la combinación de las reglas de elección, composición y de los poderes de cada una de las cámaras (simetría-asimetría), identificamos junto con este autor, cuatro tipos básicos de sistemas bicamerales:

- Los bicameralismos fuertes o sólidos son aquellos en donde las reglas de composición producen cámaras con preferencias políticas diferentes (es decir, incorporan referentes políticos con base amplia de representación) y además las cámaras tienen poderes equivalentes en la toma de decisión (simetría).
- Los bicameralismos endebles, o de media fuerza, son aquellos en donde ambas cámaras tienen poderes equivalentes (simétricos), pero dadas las reglas de composición éstas representan preferencias similares (congruentes), de modo tal que, según el autor, la existencia de ambas cámaras se vuelve superflua (podría acercarse al caso de Mendoza donde se espera que los Diputados y Senadores no tengan preferencias colectivas diferentes).
- Los bicameralismos débiles son aquellos en donde las cámaras si bien representan preferencias diferentes (incongruencia), una de ellas no tiene mayor peso en la elaboración de la política pública, producto de una extrema asimetría.
- Los bicameralismos insignificantes son aquellos en donde existe asimetría de poder y congruencia de representación.

Sostiene Castiñeira de Dios que:

*“cuanto más fuerte sea el tipo de bicameralismo, cuanto mayor sea la división institucional de poderes, cuanto mayor sea el número de sectores representados (ciudadanos, territorio) y cuanto mayor sea la división de propósito entre poderes, cámaras, niveles de gobierno y partidos con base legislativa, mayor importancia tendrá el bicameralismo en el funcionamiento del sistema político y la generación de nueva legislación para la provisión de políticas públicas”* (Castiñeira de Dios, 2018:111).

El autor, argumenta que tanto los estudios de política comparada como los desarrollos teóricos en el campo de la elección social presentan un punto en común: a mayor diferencia entre las cámaras, más fuerte (o eficiente) es un sistema bicameral. *“Quienes proponen un sistema unicameral indican que tanto los senadores como los diputados defienden con similar intensidad los intereses de sus territorios de origen”* (Castiñeira de Dios; 2018: 111). Por lo tanto, se afirma que la unicameralidad permite una mayor celeridad en la expedición de leyes y evita la duplicidad de esfuerzos en el diseño de la legislación.

Por último, *“se argumenta también que una sola cámara permitiría una mejor profesionalización del personal técnico, ya que se maximizan los recursos económicos en el cuerpo de asesores destinados a la investigación, con lo que el estudio de cada medida resultará más profundo”* (Castiñeira de Dios; 2018: 111-112).

Por su parte Alberto Montbrun, expone que, para una parte importante de la doctrina política, *“el sistema bicameral solo se justifica cuando se trata de «enfriar» a la cámara del pueblo que es la de diputados o representantes. La idea de «frenar» ímpetus o excesos prima en esta consideración. Por ello, Xifra Heras ha dicho «El bicameralismo es defendido por partidos conservadores y de derechas»”* (Montbrun, 2018:182).

Para este autor, el sistema bicameral no existe prácticamente (en el nivel estadual o Provincial) en ninguna democracia importante. De hecho, agrega que el sistema bicameral:

*“[solo] prevalece en los Estados Unidos y de ahí su influencia en Argentina, donde mucha gente mira al norte y define cómo pensar. Sin embargo, en ese país las legislaturas provinciales tienen un perfil y una dinámica absolutamente distintos a las del nuestro. En primer lugar, funcionan solo por un acotado y reducido período anual y, en segundo lugar, no es un cargo full time ni rentado; es decir, los legisladores no*

*«viven» de la política ni están todo el tiempo legislando y las retribuciones son solo en carácter de viático o per diem» (Montbrun; 2018: 182).*

Más adelante, Montbrun agrega que:

*“se argumenta que el sistema bicameral permite articular una doble base de representación (poblacional y territorial) como lo hace el Congreso Nacional, donde la Cámara de Diputados representa al pueblo acorde a la población de cada provincia y el Senado representa en forma igualitaria a todas. Eso es correcto para el nivel nacional. No podría concebirse un Estado federal sin una cámara igualadora de las provincias autónomas. Pero esta argumentación no es extrapolable al nivel provincial donde el territorio está conformado por comunas, municipios, departamentos o secciones electorales. Claro que sería importante garantizar la presencia de todos los actuales o futuros departamentos en la Legislatura, pero eso solo no justifica el sistema bicameral ya que muchas provincias combinan en una sola cámara la representación poblacional y la territorial, garantizando además la presencia de las minorías” (Montbrun; 2018: 182).*

Las Provincias que tienen un sistema que articula una doble base de representación política, con una Cámara de Diputados que representa al pueblo y una Cámara de Senadores que representa al territorio, son seis de las ocho Provincias que reciben este sistema bicameral (Santa Fe, Entre Ríos, San Luis, Catamarca, Misiones y Salta). El problema en estas Provincias es que, al ser uninominal el Senado, *“la mayoría se ve normalmente sobrerrepresentada y las minorías aparecen normalmente subrepresentadas” (Montbrun; 2018: 183).*

Montbrun (2018), plantea que entre los argumentos a favor del sistema bicameral suelen mencionarse:

- La doble instancia legislativa sirve como un freno contra la legislación apresurada e irreflexiva. Una segunda cámara constituida de manera diferente a la anterior tiende a frenar tales tendencias y permite una consideración serena y cuidadosa de los proyectos legislativos. Este argumento resulta bastante difícil de verificar empíricamente y es particularmente absurdo; primero, porque las cámaras tienden a conformarse ambas de manera similar en términos de mayorías y minorías partidarias y, por tanto, obran en general de la misma manera; en segundo lugar, porque lo que se le reprocha al Poder Legislativo es su lentitud y no su celeridad.

- Se repite una y otra vez que la cámara única no solo es incapaz de asegurar una legislación acertada y prudente, sino que necesariamente lleva en sí el germen de la tiranía parlamentaria, que es la más terrible por ser la más irresponsable y poderosa. De nuevo, el argumento carece de respuesta en el bicameralismo ya que, si ambas cámaras representan lo mismo, actúan ambas de la misma manera. El análisis del Congreso Nacional en épocas de mayorías hegemónicas indica eso.
- La existencia de dos cámaras permite a la segunda, una competencia técnica o de representación de intereses particulares. Este argumento sería interesante si no fuera peligroso. En ese caso, observamos que, si una cámara representa «al pueblo» y la otra, intereses técnicos y particulares (o territoriales) y tienen posiciones distintas, ¿cuál debería prevalecer?
- Se señala que el sistema bicameral brinda seguridad jurídica ya que garantiza un mayor estudio de los proyectos por el doble debate, posibilitando el dictado de normas correctas y adecuadas. Este argumento resulta difícil de aceptar ya que nuevamente se da el hecho de que las cámaras reproducen la misma composición de mayoría y minoría, con lo cual no hay una efectiva revisión.
- La doble cámara trae aparejado el control inter órgano; la existencia de dos cuerpos Legislativos evita los abusos y excesos a que uno solo puede abandonarse; la cámara revisora puede siempre servir de freno y control a la iniciadora. Nuevamente, nos hallamos ante la imposibilidad de una verificación empírica. Mendoza tiene doble cámara y entre 2015 y 2017 la primera minoría estuvo en manos de la oposición y, sin embargo, eso no pudo impedir el endeudamiento de la provincia.

En cuanto a los fundamentos esgrimidos a favor de los sistemas unicamerales, Montbrun (2018), cita los siguientes:

- La cámara única permite una mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la sanción de normas con mayor agilidad, permitiendo al legislador adecuar su gestión a los requerimientos del gobierno.
- Rechazando el argumento de que la bicameralidad impide las tiranías parlamentarias, se sostiene que en la actualidad el monopolio de la representación política la tienen los partidos organizados que actúan con férrea disciplina. Los legisladores se ven compelidos así a sostener las posturas de las fuerzas que representan, más allá de eventuales diferencias personales.

- Los constantes reenvíos de una cámara a otra, en el procedimiento de formación y sanción de las leyes, trae aparejada una manifiesta lentitud.
- La necesidad de un cuerpo colegiado poderoso que esté en condiciones de controlar al Ejecutivo y que no sea un simple acompañante tardío de las decisiones tomadas por éste.
- La necesidad de dotar a la Legislatura de una mejor organización técnica eficiente, sin dobles estructuras, ninguna de las cuales es eficaz.
- Muchos sistemas unicamerales de la Argentina (San Juan, Córdoba, Río Negro, etc.) permiten articular una representación poblacional con una territorial en una sola cámara. El menor costo operativo y de aparataje burocrático no es un dato menor como ventaja del unicameralismo.

Finalmente, el autor concluye que *“cierta experiencia empírica parece indicar que en el sistema bicameral hay menos debate ya que es usual que los legisladores de una cámara, aun sabiendo las deficiencias de un proyecto concreto, lo aprueben ya que hay otra cámara que lo corregirá y modificará. Por ello sugerimos que Mendoza podría funcionar igual o mejor con una sola cámara legislativa que garantice una adecuada representación de la población, el territorio, las mayorías y las minorías y el cupo femenino”* (Montbrun; 2018: 184).

### **Representación Legislativa de la República Argentina y sus respectivas provincias.**

Gustavo Castiñeira de Dios, sostiene que en el campo del Derecho Constitucional comparado existe un consenso positivo sobre dos grandes ventajas del bicameralismo respecto de los sistemas unicamerales: la doble representación, *“que permite ampliar las bases de representación del gobierno y articular más que una simple mayoría en la toma de decisiones”* (Castiñeira de Dios; 2018: 109), y la redundancia o revisión, *“que permite una segunda lectura más cuidadosa introduciendo una pausa en el proceso decisorio y abriendo un plazo para una mayor deliberación”* (Castiñeira de Dios; 2018: 109).

En su contra se argumenta que:

*“el trámite legislativo en un sistema bicameral conlleva demoras y que la estructura legislativa tiene más burocracia y, por lo tanto, resulta más costosa. Respecto al costo, se indica que no necesariamente es más caro un sistema bicameral, dado que ello*

*depende de la cantidad de legisladores de cada cámara y podría ocurrir que una legislatura fuera unicameral, pero que tuviera muchos legisladores, mientras que, en una bicameral, sumados los miembros de ambas cámaras, el número fuera escaso”* (Castiñeira de Dios; 2018: 109).

*Por último, “el tema de la celeridad tampoco parece un argumento definitivo, puesto que el papel principal del órgano deliberativo es la representación y la mediación de conflictos y, en ese sentido, la doble revisión permite una mayor eficacia al momento de resolver ambos puntos”* (Castiñeira de Dios; 2018: 109).

En la Argentina actual, sólo ocho jurisdicciones argentinas tienen un sistema bicameral en vigencia. Estos son los casos de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Salta, Entre Ríos, Mendoza, San Luis y Santa Fe. En dichas Provincias, los Diputados representan a la población (implementación de distritos electorales plurinominales o mediante un único distrito plurinominal provincial), en la que por lo general se aplica alguna modalidad de representación proporcional. En cambio, los criterios para elegir a los miembros de las Cámaras Altas varían: los hay con representación territorial (con igual representación por departamento) y los hay con distritos plurinominales según población.

De las ocho provincias previamente expuestas, en tres, ambas cámaras tienen la misma base de representación (entre ellas Mendoza), mientras que, en las otras cinco Provincias, las bases de representación de la Cámara Baja y de la Cámara Alta difieren. En el caso de Buenos Aires y Mendoza, eligen tanto a sus Senadores como a sus Diputados en los mismos distritos plurinominales (denominadas secciones electorales) mediante representación proporcional (cociente electoral en Buenos Aires y sistema D’Hont en Mendoza). Corrientes, en cambio, elige a los Senadores y a los Diputados en un distrito único plurinominal provincial, con método de representación proporcional D’Hont en ambos casos.

A diferencia de los anteriores, las Provincias de Catamarca, Entre Ríos, Salta, San Luís y Santa Fe, eligen a los Senadores Provinciales con una base de representación territorial, utilizando distritos uninominales en los cuales resulta ganador el candidato que obtiene la simple pluralidad de los sufragios (es decir, el más votado). Los distritos electorales coinciden con los departamentos.

La elección de los Diputados en estas Provincias varía: Salta y San Luis utilizan los mismos distritos electorales (departamentos) para elegir a los Diputados en distritos plurinominales variables de acuerdo a la población. Catamarca, Entre Ríos y Santa Fe eligen a sus Diputados en un distrito único plurinomial Provincial.

En las Provincias bicamerales, el tamaño relativo promedio de las Cámaras Bajas respecto de las Altas implica que las Cámaras Bajas tienen muchos más miembros que las Cámaras Altas. En San Luis la Cámara Baja "Diputados" tiene 43 miembros, mientras que la Cámara Alta "Senado" solo 9; en Santa Fe la relación es 50/19, la de Salta 60/23; en Catamarca 41/16, mientras que en Buenos Aires la Cámara Baja es exactamente el doble del Senado 92/46, compartiendo esta peculiaridad con Corrientes (30/15). Finalmente, en el caso de Entre Ríos es de 30/17 y Mendoza 48/38.

Finalmente, las 14 Provincias históricas tuvieron Legislaturas bicamerales, aunque algunas de ellas fueron reemplazándolas con posterioridad por Legislaturas unicamerales. En tal sentido, mudó de un sistema unicameral a uno bicameral San Luis (1987), mientras que otras abandonaron el formato bicameral: Santiago del Estero (1903), San Juan (1927), Tucumán (1991) y Córdoba (2001). Estas cuatro Legislaturas unicamerales son seleccionadas mediante sistemas electorales mixtos (representación poblacional y territorial), lo que implica que se conjugan dos criterios de selección diferentes para elegir a miembros similares ya que el criterio de selección no implica, necesariamente, modificaciones en las formas de trabajar hacia el interior de la cámara.

## **Capítulo N°2 “Procesos de reforma constitucional en Mendoza y representación territorial”:**

A lo largo de este capítulo analizaremos los procesos de reforma constitucional sucedidos en Mendoza, y cómo ha sido en cada uno de ellos abordado el tema de la representación territorial. Seguidamente analizaremos el Órgano Legislativo de la Provincia de Mendoza, detallando las posiciones jurídicas y políticas esgrimidas durante los procesos de reforma constitucional, respecto a la representación territorial, así como los antecedentes que aporta el derecho público provincial. Finalmente, expondremos unas conclusiones preliminares.

### ***Poder legislativo de la Provincia de Mendoza***

El 11 de julio de 1820, a instancias de Tomás Godoy Cruz, se convoca a los vecinos a un Cabildo abierto a fin de elegir la Junta o Sala de Representantes; lo que se hace a simple pluralidad de votos. *“Entre sus funciones más importantes se encuentran las de ejercer funciones de Poder Legislativo y actuar como órgano asesor del Poder Ejecutivo”* (Valenzuela, 2002: 30).

El papel de la Junta o Sala de Representantes era, en otras épocas, de gran importancia y vino a reemplazar el antiguo Cabildo. La primera sala estuvo compuesta en su origen por cinco miembros; posteriormente, su número se fue aumentando hasta llegar a 25. El sistema utilizado era el unicameral y, en líneas generales, sus atribuciones eran intervenir en la sanción de leyes, creando el derecho.

Valenzuela (2002) comenta que, entre sus atribuciones, estuvo en principio la de designar a los magistrados del Poder Judicial, competencia que luego paso al ejecutivo. Otra de sus funciones, de gran importancia, era la de nombrar al Gobernador de la Provincia, duplicando el número de sus miembros al efecto. Además, cumplía funciones de Consejo Asesor y consultivo del Ejecutivo.

Para ejercer el cargo de representante se exigían requisitos atinentes a la ciudadanía, edad, renta, etc. Su elección era de carácter popular, con voto calificado y duraban un año en sus cargos. *“Por ley electoral de 1827 se estableció que la renovación de los miembros de la Sala sería cada seis meses y por mitades”* (Valenzuela, 2002: 31).



Después de la sanción de la Constitución Nacional, Mendoza se convierte en la primera Provincia en el país en tener Constitución Provincial. La primera Constitución Provincial (1854) determinó el *“sistema unicameral y sus miembros eran elegidos por departamentos, conforme a la ley local de elecciones”* (Valenzuela, 2002: 46)

Según lo establecido en el Art. 13, el Poder Legislativo de la Provincia asienta en una Sala de veinticinco Diputados. Por el artículo siguiente (Art. 14) se dice que el término del mandato es de dos años, ya que la Sala se renueva por mitades todos los años.

Valenzuela (2002), sostiene que la naturaleza unicameral de la Sala se fundó principalmente en los inconvenientes que tenían las limitadas economías provinciales y también en motivos de índole sociológico. En este último sentido, eran muy pocas las Provincias que tenían el personal idóneo suficiente para cubrir, entre otros, los puestos de diputados, senadores y municipales.

No obstante, con la creación del Consejo de Gobierno (Arts. 41 a 44), éste hacía las veces de sustituto del Senado.

*“Dentro de sus funciones y atribuciones, estaban, entre otras, las de deliberar y acordar con el Gobernador, todos los proyectos de ley que el Gobernador pasa a la Sala y todos los que éste recibe de aquella. Entre los más importantes tenemos, el proyecto de presupuesto anual y el de presentar al gobernador los candidatos para llevar las vacantes de la Cámara de Justicia. El dictamen del consejo era obligatorio en la deliberación de las leyes remitidas o recibidas para su sanción, y en las designaciones de Juez de Cámara”* (Valenzuela, 2002: 47).

En cuanto a la forma de elección de la Sala de Representantes, la Constitución estableció un número fijo de Diputados. La elección se efectuaba a través de los Departamentos de la Provincia, dejando a la ley local la metodología para su elección. Para ser electo Diputado (Art. 15) se exigía la calidad de ciudadano argentino, domiciliado en Mendoza y fijaba la edad de 25 años como mínimo. La duración del mandato era de dos años y se renovaban por mitades todos los años (Art. 14). Nada decía respecto a la reelección.

Respecto a las atribuciones de la Sala. El Art. 19 del proyecto, le otorga amplias facultades a la Legislatura Provincial, entre las que identificamos:

- Elegir Gobernador para la Provincia, mediante la “sala doblada” que implicaba duplicar en número de los diputados a tal efecto (inc. 2).
- Elegir senadores para el Congreso Nacional (inc. 3).
- Intervenir en el dictado de las leyes (inc.4).
- Declara en estado de sitio la Provincia y suspender la Constitución por un término limitado (inc. 18).

Luego, en 1895, se reforma la Constitución y se introduce un sistema bicameral, significando esto un punto de inflexión para el desarrollo del Poder Legislativo, al crearse la Cámara de Senadores y establecerse para ésta la representación territorial, al modo de la Constitución Nacional: un Senador por la Ciudad Capital de Mendoza y uno por cada uno de los demás Departamentos, sobre la base de ciudadanos censados teniendo en cuenta su condición de propietarios. De este momento las legislaturas mendocinas tendrán el sistema bicameral.

Por otro lado, la elección de los integrantes del cuerpo será por electores calificados, asimismo, se establece que los cargos de Senador y Diputado serán gratuitos. En definitiva, *“se sigue el sistema que establece la constitución nacional, posibilitando así la representación departamental en la Cámara de Senadores”* (Valenzuela, 2002: 75).

En cuanto a la Cámara de Diputados, la base de representación era de un Diputado cada 4.000 habitantes o fracción que no baje de 2.000 nombrados por sección electoral (Art. 71). Su número no debe exceder de 50, aun cuando la población de la Provincia pase de 200.000 habitantes. Duran tres años en el cargo y son reelegibles. Para ser Diputado se requiere ser mayor de edad (Art. 72), con ciudadanía natural en ejercicio o legal después de dos años de obtenida, en el caso de que no haya nacido en la provincia se necesita por lo menos un año de residencia en ella.

Como prerrogativa le corresponde a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, la *“iniciativa a de las leyes sobre impuestos y contribuciones (Art. 75). También tiene el derecho de acusar políticamente ante el Senado la Gobernador de la Provincia, a sus ministros, al Vicegobernador, al procurador y miembros de la Suprema Corte de Justicia. Se establecen tres causales: 1) mal desempeño en sus funciones; b) delitos en el cumplimiento de sus funciones y c) delitos comunes (Art. 76). Cualquier habitante de la provincia tiene acción para denunciar ante la cámara el delito o falta, a efectos de que se promueva la acusación”* (Valenzuela, 2002: 76).

Respecto a la Cámara de Senadores, la base representación era de un Senador por la Capital y uno por cada Departamento (Art. 78), como vimos previamente. Duran seis años en sus cargos y son reelegibles (Art. 80). Como atribución exclusiva del Senado le corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, constituyéndose a ese efecto como tribunal y prestando sus miembros nuevos juramento para estos casos (Art. 83). La culpabilidad sólo podrá ser declarada por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, presentes en la sesión. La otra función exclusiva del Senado consiste en negar o prestar su acuerdo al Poder Ejecutivo para los nombramientos que deban hacerse con este requisito (Art. 85).

En términos de régimen electoral, se establece que la representación política tendrá por base la población, salvo lo establecido para los Senadores. El sufragio se establece como un derecho y una función política que el ciudadano está en el deber de ejercitar con arreglo a la Constitución y a las leyes (Art. 53). Sin embargo, esta disposición es limitada por el voto calificado, ya que se exige que los ciudadanos para votar deben saber leer y escribir o en su defecto, ser contribuyentes al tesoro público Provincial (Art.54).

El 23 de febrero de 1900 fue sancionada una nueva Constitución, producto de un proceso de reforma. En el ámbito del Poder Legislativo, son pocas las modificaciones que se presentan. Se varía la base de representación de los Diputados, del criterio de un Diputado cada 4.000 habitante se pasa a un Diputado cada 8.000 habitantes. También, se establece en 25 el número de los Diputados. Por otro lado, en el Art. 83, agrega que el acuerdo que debe prestar el Senado, a los cargos propuestos por el Ejecutivo, *“se considera denegado, si no votan por la afirmativa dos tercios al menos de los miembros presentes en la sesión”* (Valenzuela, 2002: 88).

En 1910, durante la Gobernación de Emilio Civit, se sanciona una nueva reforma constitucional, que establecía en el ámbito del Poder Legislativo:

- Se establece que el número de Diputados no podrá exceder de 30 (Art. 22), en razón de uno cada 8.000 habitantes.
- Dentro de las atribuciones del Legislativo, se suprime el referéndum que por error no se quitó en la reforma de 1900. Además, se suprime, a la Cámara de Diputados, la facultad de iniciar leyes sobre impuestos y contribuciones. También, se limita la atribución de las comisiones de investigación que pueda crear el legislativo (Art. 43), en beneficio del ejecutivo.

- Respecto a la interpelación legislativa, los funcionarios deben ser citados con la debida anticipación, indicando los puntos sobre los que debe informar (Art. 42).

Como se observa en el trabajo de Carlos Egües (2008), en febrero de 1915 comenzaron las sesiones de la Convención Constituyente que culminaría con la reforma de la Constitución Provincial en 1916. A continuación, enumeramos dos aspectos que consideramos relevantes para el presente trabajo, y que fueron tratados durante la convención constituyente:

- Sistema electoral: El despacho mayoritario de la comisión redactora sostenía el sistema proporcional propuesto por Barraquero, donde contaba con el apoyo de los populares (salvo Day y Joaquín Guevara), radicales y socialistas. En este caso, Day se opuso a la determinación constitucional de cualquier sistema electoral. El mismo argumentó que debía ser la Legislatura la que lo estableciera, limitándose la Constitución a garantizar la representación de la minoría. Finalmente, en un vuelco inesperado, la mayoría votó en contra del artículo propuesto que sanciona el sistema proporcional y, en su lugar, apoyó el sostenido por Day y Guevara que “sólo requería que el sistema electoral asegurará la representación de la minoría”. (Egües, 2008: 89)
- Conformación del Poder Legislativo: En este punto, se observan tres proyectos diferentes:
  - Sostenido por Barraquero, Funes, Rafael Guevara, Tabanera, Day y del Castillo. Instituí a un sistema bicameral, en tanto la Cámara de Diputados se elegía por secciones y en proporción a la población; siendo que la Cámara de Senadores se conformaría por representantes de cada Departamento de la Provincia, también en proporción a la población.
  - Propuesto por Joaquín Guevara, mantenía la bicameralidad, pero ambas Cámaras se integraban por secciones y en proporción a la población.
  - Planteado por el socialista Morey, propone un sistema unicameral. Se justifica en la inutilidad y onerosidad del Senado en el orden Provincial, donde no se requiere la representación que las Provincias tienen en el Congreso Nacional.

Por último, al momento de la votación, triunfa la posición de J. Guevara en la Comisión Redactora, en virtud de la cual el Poder Legislativo quedó “*conformado por dos cámaras idénticas en su composición*”. (Egües, 2008: 90)

La reforma constitucional del año 1916 (actualmente vigente) modifica la forma de elegir al Senado Provincial, ya que abandonó la representación departamental y estableció el criterio poblacional (igual que la Cámara de Diputados). Se determinó un número máximo de cincuenta Diputados para integrarla (hoy la forman cuarenta y ocho diputados) y de cuarenta Senadores (hoy la integran treinta y ocho senadores).

Con la reforma constitucional realizada en 1949, se mantuvo el sistema bicameral, pero se volvió, para la Cámara de Senadores, a la representación Departamental; hasta el año 1955 donde retornó a la Constitución de 1916. A continuación, detallaremos las principales características de ambas Cámaras:

- *Diputados:*

La representación es proporcional a la población, no pudiendo haber menos de 36 ni más de 48 Diputados, de cuyo número de dos tercios corresponde a la mayoría y el resto a la minoría. Su elección es directa, constituyendo la Provincia en un solo distrito electoral al efecto (art. 97).

A diferencia de la Constitución de 1916, se reducen los distritos electorales de tres a uno. También se amplía, de tres a cuatro años, la duración del mandato de los Diputados en sus cargos, siendo reelegibles. La cámara de renovará por mitades cada dos años (Art.98). Los requisitos para ser Diputado son los mismos que establece la Constitución de 1916.

El Art. 100 establece que la Cámara de Diputados nombrará anualmente sus autoridades al iniciar las sesiones. Como competencia exclusiva de la cámara será: a) iniciar las leyes de impuestos y presupuesto general y b) acusar ante el Senado a los funcionarios sujetos a juicio político.

- *Senadores:*

En cuanto a la base de representación, dispone que la cámara se compondrá de representantes del pueblo designados por elección directa, a razón de tres por sección electoral, de los cuales dos corresponden a la mayoría y uno a la minoría. A los efectos de la elección de los Senadores la Provincia se divide en diez secciones electorales.

A diferencia de la Constitución de 1916, los Senadores duran cuatro años en su mandato, se renuevan por mitades cada dos años y son reelegibles por un solo periodo. Los requisitos para ser electo Senador son los mismos que en la Constitución de 1916, es decir, tener la edad de treinta años y los demás exigidos para ser Diputado.

Como atribución exclusiva del Senado, le corresponde juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados. También son funciones del cuerpo, prestar o negar su acuerdo al Poder Ejecutivo para los nombramientos que corresponda hacer según la Constitución. La discusión de los acuerdos será pública y el voto secreto (Art. 107).

El 11 de diciembre de 1965, una nueva Convención Constituyente, reformó la Constitución Provincial vigente (1916) e introdujo las secciones electorales por disposiciones transitorias, donde se redistribuyen los Departamentos de la Provincia en cuatro nuevas secciones electorales, en sustitución de las tres que establecía la Constitución de 1916. Se estableció, además, *“que a partir del 30 de abril de 1971 podrían modificarse por ley su composición y número”* (Egües, 2008: 256).

Por lo antes expuesto y conforme a la elección de la Legislatura Provincial, la Provincia de Mendoza actualmente está dividida en cuatro secciones electorales que a continuación se pueden visualizar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2: Secciones Electorales de la Provincia de Mendoza.

Sección Electoral	Departamentos que la componen
1° Sección Electoral	Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle.
2° Sección Electoral	Maipú, San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz
3° Sección Electoral	Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Tupungato, Tunuyán y San Carlos
4° Sección Electoral	San Rafael, Gral. Alvear y Malargüe.

  

El mapa muestra la división geográfica de la provincia de Mendoza en cuatro secciones electorales. La 1ª sección (rojo) cubre el área metropolitana y zonas cercanas. La 2ª sección (naranja) cubre el centro y sur de la provincia. La 3ª sección (verde) cubre el norte y noroeste. La 4ª sección (azul) cubre el suroeste y zonas montañosas.

Fuente: <http://www.legislaturamendoza.gov.ar>

La Honorable Convención Constituyente del 1 de diciembre de 1965, estableció en sus disposiciones transitorias que hasta tanto no se modifique por ley el sistema que se va a dar a continuación, se nombraran en las futuras renovaciones a través de 4 secciones electorales, compuestas del siguiente modo:

- Primera sección: 16 Diputados y 12 Senadores Provinciales.
- Segunda sección: 12 Diputados y 10 Senadores Provinciales.
- Tercera sección: 10 Diputados y 8 Senadores Provinciales.
- Cuarta sección: 10 Diputados y 8 Senadores Provinciales.

En la Constitución de Mendoza se establece el sistema bicameral, en donde en ambas cámaras la representación es de tipo proporcional con base en la población. Esto se manifiesta en el caso de Diputados en el Art. 67 *“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes del pueblo, a base de la población de cada sección electoral en que se divida, mediante elección directa, no pudiendo exceder de cincuenta la totalidad de los diputados”* y en el Art. 68 *“Ninguna sección electoral podrá elegir un número menor de 8 diputados”*. Por otro lado, en el caso de Senadores en el Art. 75 *“La Cámara de*

*Senadores se compondrá de representantes del pueblo a base de la población de cada sección electoral en que se divida, mediante elección directa, no pudiendo exceder de 40 la totalidad de los senadores” y en el Art. 76 “Ninguna sección electoral podrá elegir un número menor de 6 senadores”.* Por último, se puede observar un problema ya que ambas cámaras representan lo mismo.

Pereyra, Díaz Araujo y Naranjo (2012), plantean que este sistema genera casos de sobrerrepresentación y de sub o infrarrepresentación política de distintas regiones de la Provincia, ya que algunos Departamentos quedan sin una adecuada representación de sus intereses en la Legislatura. En consecuencia, esta situación afecta directamente el derecho a representar y a ser representado, el derecho a la participación política y el derecho a peticionar a las autoridades. Como resultado, implica para los Departamentos la imposibilidad de contar con un ámbito adecuado para plantear cuestiones de tipo local, problemas e inquietudes de carácter territorial y la promoción de los intereses municipales.

En 1987, el Gobierno de Santiago Felipe Llaver remitió a la Legislatura un proyecto declarando “la necesidad de la reforma total de la Constitución de la Provincia”, el que fue sancionado como Ley N°5197.

El referéndum correspondiente se realizó el 6 de septiembre de 1987, juntamente con la elección de Gobernador, Vicegobernador, Intendentes y Legisladores Nacionales y Provinciales. Sobre un total de 803.840 empadronados, el “sí” a la reforma obtuvo 367.702 votos; el “no” a la reforma 117.054 votos, en tanto que los votos en blanco, anulados y no emitidos sumaron 319.084. Los votos afirmativos alcanzaron, por tanto, el 45.74% de los empadronados.

Si bien se observó el apoyo de la ciudadanía, se planteó ante la Corte Provincial que no se había alcanzado la mayoría necesaria para la reforma, ya que la misma debía computarse no sobre los votantes sino sobre el total del padrón, esto es incluyendo tanto votos en blanco y nulos como aún aquellos que, incumpliendo una obligación cívica básica, ni siquiera fueron a votar. La Corte, en un fallo por demás polémico (1989), apoyó dicha interpretación, asimilando la palabra “electores” que utiliza la Constitución al término “empadronados”.

La Corte, a través del voto de la ministra preopinante Dra. Aida Kemelmajer de Carlucci, al que adhirieron sus colegas de Sala, Dres. Fernando Romano y Pedro Llorente,



concluyó que en el caso no se habían alcanzado las mayorías exigidas por el Art. 221 de la Constitución Provincial, en tanto no votaron por la afirmativa más de la mitad de los “empadronados”. El proceso de reforma quedó, así, inconcluso. Esta interpretación, generó un obstáculo para los posteriores proyectos de necesidad de reforma constitucional.

Esta interpretación cambió a partir del llamado “Fallo Félix” (Félix Emir Roberto y o/s. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza p/ acción inconstitucionalidad, 2019), donde la Suprema Corte de Mendoza dio una interpretación más flexible respecto de las mayorías requeridas en el referéndum popular. En el mismo, la Corte confirmó el límite a la reelección de los Intendentes, donde el Máximo Tribunal de la Provincia rechazó la acción de inconstitucionalidad presentada por jefes comunales del Partido Justicialista contra el decreto del Gobierno de Alfredo Cornejo que termina con la reelección indefinida y la limita a dos mandatos consecutivos.

Respecto al diseño actual del Sistema Legislativo en la Provincia de Mendoza, tal como está planteado, genera casos de sobre representación y de sub o infrarrepresentación política de distintas regiones de la Provincia, ya que algunos Departamentos quedan sin una adecuada representación de sus intereses en la Legislatura. Esta situación afecta directamente el derecho a representar y a ser representado; el derecho a la participación política y el derecho a peticionar a las autoridades. Además, promueve el desinterés y la desidia por la cosa pública y por la actividad política. Para los Departamentos implica la imposibilidad de contar con un ámbito adecuado para plantear cuestiones de tipo local, problemas e inquietudes de carácter territorial y la promoción de los intereses municipales.

Si realizamos un análisis de la composición de la H. Legislatura vemos un problema de racionalidad electoral de los partidos políticos que buscan candidatos con presencia en las zonas más pobladas por el modo en el que se constituyen las circunscripciones y distritos electorales.

Cuadro N°3: Composición Actual de la Honorable Legislatura de Mendoza, según las elecciones 2019 y los domicilios legales de cada Legislador.

<b>Sección</b>	<b>Departamento</b>	<b>Población (Censo 2011)</b>	<b>Diputados</b>	<b>Senadores</b>	<b>Total</b>
<b>1º Sección Electoral</b>	Ciudad de Mendoza	115.041	7	6	13
<b>3º Sección Electoral</b>	Godoy Cruz	191.903	2	6	8
<b>1º Sección Electoral</b>	Guaymallén	283.803	3	2	5
<b>1º Sección Electoral</b>	Las Heras	203.666	5	3	8
<b>3º Sección Electoral</b>	Lujan de Cuyo	119.888	4	5	9
<b>2º Sección Electoral</b>	Maipú	172.332	3	5	8
<b>2º Sección Electoral</b>	San Martín	118.220	5	3	8
<b>2º Sección Electoral</b>	Junín	37.859	1	1	2
<b>2º Sección Electoral</b>	Rivadavia	56.373	1	1	2
<b>2º Sección Electoral</b>	La Paz	10.012	1	0	1
<b>1º Sección Electoral</b>	Lavalle	36.738	2	1	3
<b>2º Sección Electoral</b>	Santa Rosa	16.374	0	0	0
<b>3º Sección Electoral</b>	San Carlos	32.631	2	0	2
<b>3º Sección Electoral</b>	Tunuyán	49.458	3	0	3
<b>3º Sección Electoral</b>	Tupungato	32.524	0	0	0

<b>4º Sección Electoral</b>	Gral. Alvear	46.429	2	1	3
<b>4º Sección Electoral</b>	Malargüe	27.660	0	1	1
<b>4º Sección Electoral</b>	San Rafael	188.018	7	3	10

Fuente: Elaboración Propia.

Respecto del análisis del cuadro anterior podemos enumerar las siguientes conclusiones:

- En cuanto la Cámara de Diputados:
  - De acuerdo con la composición actual de esta cámara, los departamentos de Tupungato, Malargüe y Santa Rosa no cuentan con representación.
  - En cada circunscripción electoral, existe un Departamento que posee una sobre - representación respecto del resto de los que componen la misma circunscripción: Es el caso de Ciudad de Mendoza en la primera, Maipú y San Martín en la segunda, San Rafael en la cuarta, y Godoy Cruz junto con Luján de Cuyo en la tercera.
  - Hay una brecha importante entre los Departamentos en cuanto al número de representantes que es histórica, es decir el rasgo lejos de tratarse de una situación coyuntural, implica una diferencia real entre algunos Departamentos que es estructural en el sistema político Provincial.
- En cuanto a la Cámara de Senadores:
  - Se mantienen prácticamente las mismas características observadas para el caso de Diputados. Encontramos a los Departamentos de La Paz, Santa Rosa, San Carlos, Tunuyán y Tupungato sin ningún representante en el Senado. De este análisis, surge la crítica situación de Santa Rosa y Tupungato, quienes no poseen ninguna banca asignada en la Legislatura Provincial.

Como rasgo común a ambas cámaras puede señalarse la desproporción que existe también en cuanto al número de representantes por Departamento y la población de cada uno de ellos, como, por ejemplo: en el caso de los Departamentos de Guaymallén y Ciudad de Mendoza donde aún con una diferencia importante en la cantidad de

población del primero respecto del segundo, Ciudad de Mendoza supera a aquel en la cantidad de representantes.

Por último, es importante destacar que el Art. 72 de la Constitución Provincial, determina que para ser electo Diputado o Diputada se requiere: ciudadanía natural en ejercicio, o legal después de cinco años de obtenida; ser mayor de edad; tener dos años de residencia en la Provincia, los que no hubiesen nacido en ella. Respecto al caso de los Senadores o Senadoras, el Art. 77 de la Constitución Provincial, sostiene que para ser elegido o elegida se requiere tener la edad de treinta años cumplidos y demás condiciones establecidas respecto a los Diputados.

Esto último genera, a nuestra consideración, un obstáculo para garantizar una efectiva representación territorial. Ya que se da un escenario donde al momento de confeccionar las listas partidarias, no se tiene como requisito obligatorio que los representantes tengan domicilio en el Departamento de la sección electoral al que pretenden representar. Por lo tanto, se da un resultado de especulaciones electorales de los partidos que no tienen incentivos en el sistema institucional para buscar candidatos y candidatas de los Departamentos menos poblados.

### **Posiciones jurídicas y políticas, esgrimidas durante los procesos de reforma constitucional.**

Para comprender de una manera más acabada los procesos de reforma constitucional en la Provincia de Mendoza desde el retorno democrático, consideramos necesario desarrollar previamente un apartado específico que aborde la historia constitucional de la Provincia.

Carlos Egües (2008) plantea que la historia constitucional de la Provincia de Mendoza comprende mucho más que los textos que la han regido en diversos momentos. Involucra además los debates y discusiones que han provocado; los intentos de reformarlos o sustituirlos; los proyectos en que tales intenciones se concretaron. Dicha historia, la podemos dividir en tres grandes ciclos:

- En primer lugar, entre 1820 – 1854, desde la conformación de Mendoza como Provincia autónoma, hasta la sanción de la Constitución de 1854, ha sido denominado como la etapa de “régimen político de constitución cuasi flexible” o caracterizado como de “normas fundamentales flexibles”. Lo típico de este

periodo es la ausencia de una Constitución escrita que presida el orden político institucional mendocino y, consecuentemente, la inexistencia de mecanismos rígidos de modificación de las normas fundamentales.

- En segundo lugar, desde 1854 hasta 1916. Es la etapa que denominaremos de la “construcción de la estructura institucional del Estado mendocino”. Comprende cinco textos constitucionales: los de 1854, 1895, 1900, 1910 y 1916 en los que van cobrando forma institucional el diseño del Estado Provincial que, en líneas generales, subsiste hasta nuestros días.
- Por último, desde 1916 en adelante, se caracteriza por la “frustración de los intentos de actualización y modernización institucional”. Incluye la inconclusa Convención de 1943, reunida en marzo de ese año e interrumpida como consecuencia del golpe militar del 4 de junio; la reforma de 1948/49, con sus modificaciones de 1949, que entra en vigencia el 4 de junio de ese año, hasta su derogación por decreto el 19 de mayo de 1956; la reforma de 1965 que, en sus limitados alcances y mezquindades políticas no pueden considerarse como una renovación institucional de la Provincia, y los intentos frustrados posteriores a 1983.

A continuación, destacaremos y desarrollaremos los momentos que consideramos centrales en la historia de los procesos de reforma constitucional de la Provincia de Mendoza, sus contextos y las posiciones jurídico – políticas de los actores centrales.

### ***Constitución de 1854:***

Egües (2008) sostiene que la Constitución Provincial de 1854, siguió en líneas generales la inspiración del proyecto de Alberdi y tenía ciertas notas particulares que lo caracterizaron, conformando un primer diseño institucional de la Provincia.

- Un poder ejecutivo con signo de colegiación, conformado por el Gobernador elegido por la Cámara Legislativa, un Consejo de Gobierno compuesto por siete miembros y uno o más secretarios electos por el Gobernador conforme a la ley.
- Dicho Consejo de Gobierno incluía entre sus siete miembros al Gobernador y todos sus integrantes era elegidos, por diversos medios, por este.
- La Legislatura era unicameral, compuesta por 25 Diputados.
- El Poder Judicial era presidido por una Cámara de Justicia cuyos miembros (inamovibles mientras durase su buena conducta), eran designados por el

Gobernador a propuesta del Consejo de Gobierno. Los demás jueces y magistrados del Poder Judicial eran nombrados por el Gobernador siendo inamovibles por el tiempo de su designación.

Si bien Alberdi pretende en su proyecto que el Ejecutivo Provincial no tenga la fortaleza que, si sostiene para el Presidente de la Nación, lo cierto es que el diseño institucional que se plasma en la Constitución de 1854 posibilita una fuerte presencia del Gobernador. En especial se siente tal peso en los procedimientos de designación de los miembros del Consejo de Gobierno y del Poder Judicial que, de ese modo, deben al Ejecutivo su instauración en el poder.

Los principales críticos locales a la Constitución Provincial de 1854 fueron Carrasco Albano, Eusebio Blanco, Manuel A. Sáez, Julián Barraquero, Arturo Funes y el autor anónimo de "La Libertad mendocina". Carrasco Albano, advierte sobre el fortalecimiento creciente de los poderes del Gobernador y sobre su falta de responsabilidad político-institucional. Particularmente, sostiene que la Constitución Nacional de 1853 limitaba en varios aspectos las autonomías locales, en especial en cuanto le confería al Congreso Nacional la facultad de revisar y aprobar las Constituciones Provinciales y someter a juicio político a los Gobernadores de la Provincia. Su visión negativa de la reforma de 1860 puede ser aplicable a la realidad provincial mendocina.

Eusebio Blanco, propone *"un Poder Ejecutivo conformado por el Gobernador y Vicegobernador, que duren en sus funciones tres años, sin posibilidad de reelección inmediata, y elegidos por un cuerpo de electores"* (Egües, 2008: 20).

Manuel A. Sáez, realiza el primer trabajo sistemático orientado a sustituir la Constitución vigente. Identificamos las siguientes notas características de su propuesta:

- Se preocupa por lo que constituye la base de todo sistema representativo: el derecho electoral. La cuestión central, es "destruir todos los obstáculos que se oponen a la libertad del ciudadano para elegir sus representantes" ya que, en la realidad Provincial, tal derecho electoral solo existe para el que maneja la fuerza, lo que produce la representación de unos pocos y entorpece el conocimiento del derecho que tiene el ciudadano de hacerse representar en el Gobierno.
- En lo que es la organización de la Legislatura, mantiene la conformación de una sola cámara, pero reduce el número de miembros e incorpora la novedad de que los representantes sean rentados.

- La eliminación del Consejo de Gobierno, en la composición del Poder Ejecutivo.
- El Poder Ejecutivo es ejercido por un Gobernador elegido por la Legislatura; dura cinco años en sus funciones y no puede ser reelecto sino con un intervalo de un periodo.

Julián Barraquero, logró que sus ideas constituyeran la base indiscutible de la nueva Constitución (1895). Plantea un constitucionalismo local y una propuesta de inspiración parlamentaria, o del sistema de gabinete, que se pueden observar en las siguientes observaciones:

- Respecto al Poder Legislativo, le atribuye dos fallas centrales: el unicameralismo y la facultad de elegir al Gobernador. Ve a la división del Legislativo en dos cuerpos, “combinados y formados de diferente manera”, aclara, un modo de limitar el poder y, al mismo tiempo, una garantía de ponderación al someter toda iniciativa legislativa a una doble revisión.
- Insiste en la necesidad de dos cámaras para posibilitar el juicio político de los funcionarios, pensando en la figura del Gobernador, quien, desde la reforma de la Constitución Nacional en 1860 había sido excluido de este procedimiento de responsabilidad.
- Critica duramente la facultad de la Legislatura de elegir al titular del Poder Ejecutivo. Sostiene que cada vez que se trata de elegir Diputados, no existe una preocupación en nombrar legisladores idóneos y competentes, sino agentes que respondan a tal o cual candidatura. El día que la Legislatura no elija Gobernador, irán a su seno ciudadanos capaces de servir y fomentar los intereses de la Provincia.
- Por último, reclama la modificación del Poder Ejecutivo, al eliminar el consejo de gobierno y establecer que los Ministros sean nombrados con acuerdo de una de las cámaras: de esta manera se daría energía y prontitud de acción al Jefe del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo que se controlan sus procedimientos.

La ‘Libertad Mendocina’ fue un breve ensayo de un autor anónimo que. Si bien no constituye estrictamente un proyecto de reforma de la Constitución, a través de sus treinta y ocho páginas se analizan las instituciones mendocinas con una fuerte crítica, concluyendo en la necesidad de concretar el proceso reformador postergado hasta ese momento. Dicho ensayo, plantea entre otras cosas:

- El reproche central a la estructura institucional vigente está dirigido a la inexistencia de una real división de poderes y a la confusión de estos en las prácticas políticas del momento.
- Critica la conformación colegiada del Ejecutivo, calificando al Consejo de Estado como una pantalla que solo sirve para ocultar la responsabilidad del Poder Ejecutivo.
- Cuestiona que, al no fijar incompatibilidades constitucionales para la integración del Legislativo, este incluye en la práctica a miembros de los otros dos poderes, configurándose una confusión de personas y funciones que contribuyen a la concertación del Poder. Particularmente grave para el ensayista, es la presencia de jueces en la Cámara Legislativa.
- Propone un plan de reformas a concretar, consistente en establecer dos cámaras legislativas, un ejecutivo singular, municipalidades independientes y un régimen electoral que sea armónico con el sistema de Gobierno adoptado.

Egües (2008) analiza que entre 1882 y 1888, se conformaron dos comisiones que elaboraron sendos proyectos de Constitución para la Provincia. En general, los dos proyectos siguen los mismos lineamientos, respondiendo a las ideas de la época y que se reflejaban en las orientaciones generales que fijara Barraquero. Las diferencias pasaban, fundamentalmente, en la extensión de los mandatos de los tres poderes del Estado. Así el primero proyecto determinaba:

- Los Diputados duran tres años en sus funciones y se renuevan por tercios anualmente.
- Los Senadores duran en sus funciones seis años, con renovación por tercios cada dos años.

El segundo proyecto, establecía:

- Los Diputados duran dos años en sus funciones y se renuevan por mitades anualmente.
- Los Senadores duran en sus funciones cuatro años, con renovación por mitades cada dos años.



### **Constitución de 1895:**

Formalmente la Convención Constituyente convocada para reformar la Constitución de 1854, tuvo inicio en 1868. Sin embargo, se convirtió en un largo proceso marcado por sucesivas interrupciones, lo cual denota el escaso o nulo interés de la dirigencia política de esa época, en especial de los Gobernadores, por modificar reglas del juego político institucional que les aseguraban un incuestionable predominio. *“Eran tiempos de gobiernos de notables y de supremacía de ciertas familias”* (Egües, 2008: 32).

De entre esas familias dominantes, se destaca, en la última parte del siglo XIX y comienzos del XX, la de los Civit. Padre e hijo, Francisco y Emilio Civit que dominaran la política mendocina sirviéndose de un complejo entramado de relaciones familiares, sociales y económicas, cumpliendo un papel fundamental en la concreción de la reforma constitucional y su producto.

Más allá de lo expuesto previamente, lo cierto es que la Constitución se sancionó y supuso un paso trascendente en el desarrollo institucional de la Provincia, ya que *“sentó las bases fundamentales de nuestra estructura institucional, vigente en muchos aspectos hasta nuestros días”* (Egües, 2008: 35)

La ley que declaró la necesidad de reforma fue sancionada el 9 de mayo de 1887, durante la Gobernación de Tiburcio Benegas. Entre las innovaciones se pueden destacar:

- La adopción, como principio general de representación, del sistema proporcional a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes (Art.57).
- La organización bicameral del Poder Legislativo, atribuyendo diversa composición a cada cámara.
- Los Diputados duran tres años y son reelegibles. La cámara se renueva por tercios anualmente.
- El Senado se compone por un Senador por la Capital y uno por cada Departamento. Duran seis años, son reelegibles, y la cámara se renueva por tercios cada dos años.
- Tanto los Diputados como los Senadores son elegidos en forma indirecta, por electores.

- La elección de Gobernador y Vicegobernador es indirecta, por un cuerpo de electores.

### **Reforma de 1900:**

El 6 de marzo de 1898 asume por primera vez la Gobernación Emilio Civit. Sin embargo, el 18 de julio del mismo año, se le concede licencia y poco después renuncia para asumir como Ministro de Obras Públicas de la Nación, durante la segunda presidencia de Roca.

Si bien la reforma constitucional de 1900 se concreta bajo la Gobernación de Jacinto Álvarez, quién en su carácter de Vicegobernador había sustituido a Civit al momento de su renuncia, no puede obviarse la manifiesta preminencia política de Emilio Civit durante todo el proceso de reforma. *“La misma dirigencia que propulsara la reforma de 1895, vuelve sobre sus pasos para limitar ahora las novedades que aquella había consagrado”* (Egües, 2008: 38).

Por todo esto, Olascoaga sostenía que, en la Constitución de 1900, las modificaciones fundamentales respondían a fines políticos pocas veces encuadrados con las necesidades de la Provincia, y Melo la considera inspirada más en miras de la política militante que en los intereses de la Provincia.

En esta reforma, se advierte que las enmiendas más salientes son las referidas al Poder Judicial, Régimen Municipal e Irrigación. En estos aspectos, se revela con claridad la intención de recuperar el predominio del Ejecutivo, motivación última de la reforma. A continuación, detallamos los aspectos centrales:

- Elimina la proporcionalidad como principio general de representación.
- La estructura del Legislativo se mantiene igual, lo mismo que su composición, duración de mandatos y renovaciones parciales.

A fines de 1901, las críticas sobre la nueva Constitución se acrecientan. En este periodo, destacamos los aportes del Dr. Arturo Funes, las críticas de Julio Leónidas Aguirre y el Partido Unión Democrática.

El Dr. Arturo Funes, realizó una propuesta de reforma que se centra en las disposiciones referidas al Poder Judicial, pero a su vez también contempla otros aspectos de la Constitución vigente. Una de las principales objeciones que formula es:

- En el régimen electoral, critica la falta de representación de las minorías, por eliminación de la proporcionalidad, y la carencia de un registro de inscripción permanente para los votantes.

Julio Leónidas Aguirre, realiza dos obras criticas bajo el seudónimo de Franklin Harrow. No aporta soluciones novedosas, pero si deja plasmado sus ideas respecto a la libertad electoral, apego a la Constitución Nacional, respecto a los principios republicanos, y, sobre todo, la educación de la juventud preparándola para una nueva política fundada en la regeneración moral. El objeto de sus criticas es el circulo político que responde a Emilio Civit. En sus obras podemos observar que:

- Reclama la conformación de nuevas élites de dirigentes que creen costumbres con el ejemplo, conformadas por hombres de incuestionable superioridad.
- Plantea que no existe el régimen representativo y republicano en Mendoza, porque nunca se ha instituido el requisito más fundamental del sistema: el voto libre. Cuestiona en línea con esto, que ambas cámaras del Poder Legislativo están compuestas por seguidores del Gobernador, y esto se debe, a la ausencia de la libertad de sufragio.

En 1904 surge el Partido Unión Democrática, en el que participan hombres de antigua raigambre liberal y críticos de Civit. Realizan fuertes ataques al Gobierno de Carlos Segura, hombre de estrecha confianza de Emilio Civit. Asimismo, descalifica al Poder Legislativo, por su docilidad e ineptitud y sostiene el afianzamiento de la autonomía municipal.

### **Reforma de 1910:**

El 4 de marzo de 1907 asume por segunda vez la Gobernación de la Provincia Emilio Civit. Llevo adelante una Gobernación con mano de hierro y el dominio político se centraba en el férreo control ejercido sobre los procesos electorales, verdadera llave maestra que vedaba el acceso al poder a los opositores. *“La convención constituyente inicia en 1908, según lo había dispuesto la Asamblea Legislativa”* (Egües, 2008: 56).

Dentro de los temas que se discutieron, destacamos la cuestión de la inamovilidad del Poder Judicial, especialmente los argumentos de Lucero y Manuel Lemos.

El convencional Lucero sostuvo que *“no consagrar el principio de inamovilidad de los jueces implicaba una violación del sistema republicano”* (Egües, 2008: 59). Argumenta

que la renovación periódica es una condición del sistema republicano en el caso de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero no en el Judicial que es un poder pasivo, en el sentido que solo aplica e interpreta la ley dictada.

Manuel Lemos, defiende el proyecto, sosteniendo que *“la administración de justicia esta desprestigiada y la movilidad prevista permitiría subsanar designaciones erróneas de personas que no resultan tener las cualidades que se suponía, pero que no incurren en conductas de las previstas para el juicio político”* (Egües, 2008: 59).

Finalmente, la mayoría de la Convención apoya el argumento de Manuel Lemos.

El 1 de enero de 1910 se jura esta reforma y las novedades centrales fueron:

- En la estructura del Ejecutivo y del Legislativo no hay cambios sustanciales, salvo el periodo del Gobernador que se extiende a cuatro años.
- Se sustituye la elección indirecta de Diputados y Senadores, por elección directa. Ambos cargos son gratuitos.
- Se busca asegurar la representación de las minorías.
- Se obstaculiza la actuación Legislativa, al reducir a cuatro meses las sesiones ordinarias.

Con la Constitución de 1910 se cierra un ciclo político-institucional en la Provincia signado por la preeminencia del Ejecutivo.

### **Reforma de 1916:**

Carlos Egües (2008) comenta que en 1914 se sanciona la ley que declara necesaria la “reforma general” de la Constitución de la Provincia, en un ambiente de crisis y cambios producto de la Primera Guerra Mundial.

Es importante destacar, que la política mendocina de esa época estuvo bajo la influencia de dos caudillos: Emilio Civit y José Néstor Lencinas. Sin embargo, la Convención de 1915/16 se realiza en un momento en que esas presencias se neutralizan. Civit había ingresado ya en el ocaso de su vida política y Lencinas no había alcanzado aún la convalidación de su liderazgo en las urnas. En ese contexto, podemos identificar las diferentes fuerzas políticas:

- *El Partido Popular:*

De pensamiento liberal conservador, pero con matices renovadores. Muchos de sus integrantes y propulsores habían sentado ya con anterioridad, su actitud opositora a la conducción Provincial de Emilio Civit.

Dentro del partido, podemos identificar exponentes como Julián Barraquero, Salvador B. Reta, Rafael Guevara, Lucio Funes y Pedro Benegas. Los puntos sobresalientes del ideario de la agrupación eran:

- Un marco institucionalismo que implica, como contrapartida, rechazo al personalismo y a la concentración del poder en el Ejecutivo.
- Defensa de un régimen equilibrado, sobre la base de un modelo constitucional de independencia de las diversas ramas del poder.

Sin perjuicio del análisis que haremos de los temas centrales tratados en la Convención, nos interesa aquí poner de relieve algunas particularidades de éste que merecen destacarse, aunque no contaron con la aceptación de la Convención:

- La división de la Provincia, a los fines electorales, en tantas secciones como Departamentos.
- La conformación del Senado con una representación de dos Senadores por cada Departamento.  
Elección del Gobernador por la Legislatura, conformando así un sistema de franca supremacía Legislativa.

- *Los socialistas:*

Ideológicamente sostenían una plataforma moderada, que incorporaba preocupaciones sociales junto a reclamos democratizantes, su máximo exponente era Ramón Morey. Podemos identificar el ideario socialista en los siguientes aspectos del proyecto presentado en la Comisión Redactora que Morey integrará:

- Sostendrá un sistema unicameral y serán partidarios de que los legisladores perciban una remuneración.  
Contra los partidarios de la elección directa de Gobernador y Vice, apoyaran la idea de elección indirecta, por un colegio electoral.

- *Los radicales:*

Tenían como eje central de su ideario el respeto de la Constitución de 1853/60 y a la voluntad popular expresada en las urnas, específicamente sostenían la bandera del sufragio universal, secreto y obligatorio. Este espacio político, se encontraba dividido en dos fracciones: una dirigida por Pedro Nolasco Ortiz, considerada el ala proclive a los acuerdos con otras fuerzas, y otra intransigente liderada por Lencinas.

Durante la Convención, los radicales no lencinistas mantendrán determinadas posiciones, que a continuación detallaremos:

- Defensa de un régimen institucional equilibrado, sin predominio de un poder sobre otros.
- Elección directa del Gobernador.

Los seguidores de Lencinas, en cambio, habían avanzado a posiciones más populistas, empapadas de un claro sentido de reivindicación social. Pero lo decisivo es que el leninismo estuvo ausente de la Convención y, por tanto, su influencia ideológica directa fue inexistente.

Finalmente, la Convención Constituyente comenzó sus sesiones el 12 de febrero de 1915, pero la efectiva discusión del proyecto comienza recién el 18 de octubre y concluye el 9 de febrero de 1916 con la sanción del texto constitucional reformado.

A continuación, detallaremos los puntos que consideramos sobresalientes y relevantes de la reforma de 1916:

- Se limita a establecer la forma de Gobierno republicana y representativa.
- En cuanto al sistema electoral, se opone al sistema proporcional y se apoya el artículo propuesto por Day y Guevara que sólo requiere que el sistema electoral asegure la representación de la minoría.
- Determina un Poder Legislativo conformado por dos cámaras idénticas en su composición, es decir, ambas se integran por secciones y en proporción a la población.
- Se aprueba la elección directa del Gobernador.

### ***Procesos de reforma durante los gobiernos del Partido Demócrata Nacional:***

El Partido Demócrata Nacional *“fue una fuerza política que a partir de 1931 nucleó a los partidos provinciales de filiación liberal-conservadora en la que se incluye el Partido Demócrata local y ponen en marcha diversos proyectos reformistas”* (Egües, 2008: 101).

En 1940 el Gobernador Corominas Segura, luego del resultado electoral, promulga la reforma constitucional que posibilitó que el cargo de Intendente sea rentado, pudiendo serlo también el de Concejal.

Es necesario aclarar que, por primera vez, se aplica el mecanismo previsto en el Art. 223 de la Constitución para reformar un solo artículo, sometiendo la reforma propuesta por la Legislatura a referéndum popular.

En dicha promulgación, sostiene respecto al debate sobre la “exigencia de mayoría de los votantes o los empadronados” que:

- La Convención Constituyente de 1915 no discutió el alcance de los vocablos empleados, por lo tanto, la interpretación debe hacerse en base a los principios generales del derecho constitucional y del significado gramatical de la palabra.
- La soberanía se manifiesta por el voto del pueblo; la abstención es un vicio y una violación de los deberes del ciudadano que no puede tomarse como manifestación de voluntad.
- Resulta antijurídico considerar que la palabra electores se refiera tanto a los que votan, como a los que no lo hacen.
- Cuando se somete obligatoriamente al referéndum popular, se hace con el objeto de que los ciudadanos lo aprueben o la rechacen y no cabe tomar en consideración el silencio que ni aprueba ni rechaza, ya que constituye un temperamento incompatible con el espíritu del referéndum.
- Siendo el principio general la primacía de la mayoría de las voluntades expresamente manifestadas por medio del voto, si los constituyentes hubieran querido consagrada una excepción, lo habrían hecho clara y terminantemente.
- Finalmente, desde el punto de vista gramatical, la primera acepción de la palabra “elector” es el que elige, y tal es la que debe aceptarse en vista de los argumentos precedentes.

Con tales fundamentos, tuvo por aprobada la reforma e incorporado el nuevo texto constitucional.

A continuación, detallaremos los proyectos de reforma constitucional que identificamos durante este periodo:

- *Proyecto de Rodolfo Corominas Segura:*

Expresa claramente el pensamiento del Partido Demócrata Nacional en ese momento y postula, por primera vez, la reforma parcial de la Constitución, ya que todas las anteriores habían tenido carácter de “general”. Se incluyen varios temas para su reforma, entre ellos:

- Reglamentación y reconocimiento constitucional de los partidos políticos.
- Modificación de las secciones electorales.
- Renovación simultánea de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El Gobierno de Corominas Segura, concluye el 12 de febrero de 1941, sin haber logrado la sanción de la ley que declarara la necesidad de la reforma constitucional.

- *Proyecto de Adolfo Vicchi:*

El 12 de febrero de 1941, asume el cargo de Gobernador el Dr. Adolfo Vicchi quien concretara el intento de su predecesor con la sanción de la ley que declare la necesidad de la reforma constitucional. Sostiene que las razones generales que justifican la reforma, es la necesidad de que la norma máxima mantenga una necesaria relación de actualidad con los cambios de la sociedad. Entre los temas tratados, se destaca:

- Partidos políticos y régimen electoral. Se sostiene que los partidos políticos no deben constitucionalizarse, sino que su regulación debe seguir siendo materia de legislación ordinaria. Apoya la unificación de las elecciones Legislativas y de Gobernador y Vicegobernador.

- *Proyecto de Guillermo J. Cano:*

Reunida la Convención Constituyente, el 25 de marzo de 1943, se presenta el proyecto de Guillermo J. Cano quien era un Diputado Provincial de treinta años, representante del Partido Demócrata Nacional.

La primera preocupación de Cano es defender el sistema democrático mediante la eliminación de sus actuales errores, que sintetiza en: la ineficiencia de sus parlamentos y el desorden en el manejo de la cosa pública.



Respecto a la ineficiencia de sus parlamentos, avanza en propuestas sobre sanción tacita de leyes y el reconocimiento en ciertos casos de especial relevancia, de facultad legislativas a las dos cámaras reunidas en Asamblea.

Identificamos en su propuesta, las principales reformas orgánicas:

- En la organización del Poder Legislativo, se mantiene el esquema bicameral, con idéntica composición para ambas cámaras. La Asamblea Legislativa, además de sus clásicas funciones de recibir el juramento del Gobernador, escuchar su mensaje anual, etc., tiene la atribución de sancionar, enmendar o derogar los códigos procesales o de fondo, según corresponda. Es decir que, a este solo fin, la Legislatura se convierte en unicameral, alterándose consecuentemente el procedimiento de sanción de las leyes.
  - Incorporación de una Comisión Legislativa de receso, integrada por dos Senadores y dos Diputados por la mayoría y uno por la minoría, presidida por el Presidente del Poder Legislativo, que tiene como función prestar o denegar los acuerdos requeridos por el Ejecutivo cuando la Legislatura está en receso. De este modo, la participación legislativa esta siempre asegurada.
  - Incorporación de las leyes con sanción tacita. Todo proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, o presentado con la firma de un tercio más uno de los miembros que componen cada cámara, que no sea tratado en el término de 365 días, queda automáticamente convertido en ley.
- *Proyecto de Carlos J. Ponce:*

También en marzo de 1943, quien era Senador Provincial por el Partido Demócrata Carlos J. Ponce, presenta su proyecto de reforma como un aporte a la Convención Constituyente. A diferencia de Cano, se mantiene en general dentro de los lineamientos de la Constitución de 1916 y fija tres postulados que considera aplicables a la inminente reforma mendocina: la Constitución debe asentarse en la historia, gobernar es poblar y gobernar es fomentar el trabajo. Propone, entre otras cosas, incorporar la iniciativa popular de la legislación y asegurar la representación de las minorías en los órganos deliberativos. En su revisión de la Constitución vigente, Ponce introduce las siguientes novedades:

    - Reconocimiento de partidos políticos y régimen electoral. Establece que la ley reglará la organización de los partidos políticos reconociendo su

personalidad de derecho público y privado. En cuanto al régimen electoral, mantiene en general las disposiciones de la Constitución de 1916, con algunas novedades:

- Mantiene el sufragio en cabeza de los varones mayores de 18 años, sin referencia alguna al voto femenino.
  - Dispone que deberán reducirse al mínimo las convocatorias a elecciones, haciendo coincidir los comicios municipales y provinciales con la elección de Diputados Nacionales.
  - La ley electoral deberá otorgar un tercio de los cargos a la minoría, abandonando el criterio de la Constitución vigente, que asegura la representación minoritaria sin fijar el criterio de distribución.
  - Estructura del Poder. Los tres poderes clásicos del Estado se mantienen como en la Constitución de 1916, con la excepción de la extensión del periodo del Gobernador y Vicegobernador, que será de cuatro años y sin reelección.
- *Proyecto de Faustino J. Legón:*

Faustino J. Legón, fue un prestigioso jurista, profesor de Derecho Político de las Universidades de Buenos Aires y La Plata. Su proyecto de reforma fue el más erudito en sus fundamentos, pero al mismo tiempo, el menos original y más cercano a la estructura de poder de la Constitución de 1916.

La mayor novedad del proyecto consiste en la reducción notoria del número de artículos que contiene, expresado con una redacción que confiere claridad y soltura al texto. Los elementos salientes del proyecto son los siguientes:

- En materia de régimen electoral se mantiene los lineamientos de la Constitución de 1916, agregándose la posibilidad del establecimiento del sufragio femenino por ley que obtenga voto favorable de dos tercios de miembros presentes en cada cámara.
- La conformación de la Legislatura y las atribuciones de las cámaras y la Asamblea, se mantienen en general como en la Constitución de 1916, con dos diferencias destacables: tanto Diputados como Senadores duran cuatro años en sus funciones; y la renovación de las cámaras, en su totalidad, se produce juntamente con la elección de Gobernador.

Finalmente, como consecuencia del golpe de Estado del 4 de junio de 1943, “*el Interventor Provisional de la Provincia, Gral. Humberto Sosa Molina, disolvió la Convención Constituyente el 11 de junio del mismo año*” (Egües, 2008: 162).

### ***Procesos de reforma durante los gobiernos Peronistas:***

El 26 de mayo de 1946 asumieron Faustino Picallo y Rafael César Tabanera la Gobernación de la Provincia de Mendoza. A los pocos meses de la instauración del primer Gobierno peronista, se inicia el proceso reformador de la Constitución.

El proyecto del Gobernador Picallo, enunciaba entre sus objetivos a concretar:

- Dar mayor elasticidad a las normas constitucionales para facilitar el desenvolvimiento Legislativo.
- Suprimir del cuerpo constitucional lo que puede ser materia de legislación.
- Prolongar el mandato de los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, para hacer posible la realización de planes orgánicos de gobierno, disminuyendo los actos electorales mediante la renovación conjunta de ambos poderes y de los municipios.
- Establecer un régimen electoral justo que asegure la pureza en la expresión de la voluntad popular.

Coincidiendo con Carlos Egües (2008), la reforma propuesta no anunciaba nada revolucionario. Comparada con algunos de los proyectos del periodo anterior, cabría calificarla de moderada.

Completando el ciclo reformista el Poder Ejecutivo convocó a elecciones de Convencionales Constituyentes para el 7 de marzo de 1948. Concurrieron los partidos Peronista, Unión Cívica Radical, Comunista, Socialista, Laborista y 17 de octubre. El Partido Demócrata Nacional no postuló Convencionales Constituyentes pues había resuelto no participar de la Convención por considerar que la Ley N°1486 había agotado sus efectos y, por tanto, el referéndum realizado y la convocatoria a elegir Convencionales eran nulos por violar el Art. 222 de la Constitución. De este modo, *“los demócratas quedaron al margen, por propia decisión, de la reforma constitucional del 1948/49”* (Egües, 2008: 170).

Resulta importante destacar, que los debates durante la Convención fueron extensos. La publicación de su diario de sesiones alcanza las cuatro mil páginas, en las que se reflejan medulosas discusiones entre hombres de sólida formación política y jurídica. Cada tema, artículo, es motivo de largas y fundadas consideraciones y, en general, frente a cada norma propuesta por el proyecto oficial, se sostienen sendos proyectos alternativos del radicalismo y del comunismo.

A todo esto, es necesario agregar “*la situación especial de la política nacional y local, signadas por la irrupción dominantes del peronismo; las tensiones que en cada sesión se hacen evidentes y la clarísima contraposición ideológica del momento, marcado por el singular encono entre peronistas y antiperonistas*” (Egües, 2008: 171).

Identificamos en el trabajo de Egües (2008), los temas centrales que se discutieron en el proceso de reforma de la Constitución, y que detallamos a continuación:

- *Régimen electoral:*

En la nueva Constitución, se propone eliminar el concepto de que el sufragio es una “función política”, consagrando el principio de que el sufragio es un derecho y un deber del ciudadano que abarca a todos los mayores de 18 años, incluyéndose así el voto femenino, cuestión en la que coinciden todos los Convencionales.

El otro aspecto sustancial a dirimir es el sistema electoral que la Constitución establecerá. El peronismo, defiende el imperante hasta ese momento, que confiere dos tercios de los representantes al partido que obtiene la mayoría de votos, descartando la pretensión de comunistas y radicales de introducir el sistema proporcional. La cuestión queda, en definitiva, sin precisar, delegándose en la ley electoral la determinación del sistema a aplicar, con la sola condición de que garantice la representación de la minoría.

La otra novedad que se propone es la introducción de un artículo que establece que todas las renovaciones de autoridades, y sus correspondientes elecciones, se realizará cada cuatro años, en un solo acto electoral. Tanto el radicalismo como el comunismo se oponen a esta disposición e, incluso, los radicales realizaran una defensa de las elecciones anuales como un modo de control de la gestión gubernamental y ejercicio ciudadano indispensable para consolidar una cultura política democrática. Finalmente, se aprueba por mayoría, la disposición propuesta por el peronismo.

- *Estructura del poder:*

- Legislativo: el primer tema que se planteó es si la organización fuera bicameral o no. El peronismo defendió el bicameralismo, apoyado mayoritariamente por los radicales, salvo algunos que se inclinaban por el unicameralismo. Los comunistas, sostenían una Legislatura unicameral como expresión de la unidad de la voluntad popular y

descalificaba la existencia de una Cámara de Senadores, como un resabio conservador, feudal y oligárquico. El bicameralismo, en fin, fue consagrado por amplísima mayoría.

Otro tema en discusión fue la composición de cada Cámara Legislativa. El proyecto de la Comisión Redactora mantenía el esquema de una Cámara de Diputados representativa del pueblo de la Provincia, pero innovaba al establecer que a los fines de elección de sus componentes todo el territorio provincial constituirá un distrito único, eliminado así la tradicional división en secciones electorales. A su vez, establecía que el ganador de las elecciones le correspondería dos tercios de los representantes y el tercio restante a la minoría, sin especificar su reparto proporcional como la oposición pretendía. Comunistas y radicales insistieron en las posiciones al discutir el sistema electoral, aun a sabiendas de que la cuestión ya había quedado resuelta. Una vez más el peronismo hizo valer su mayoría propia, imponiendo su criterio.

En cuanto a la composición de la Cámara de Senadores, el proyecto de la mayoría traía cambios que no reconocían antecedentes provinciales, pues se postulaba la división de la Provincia en diez secciones electorales, en las que se elegirían dos Senadores por la mayoría y uno por la minoría. La innovación era llamativa, pues se alegaba la necesidad de dar representación a los Departamentos, pero no se organizaba un sistema propiamente Departamental, en la que cada uno de ellos conformara un distrito electoral a los fines de la elección de Senadores. Los radicales mantenían el esquema de la Constitución de 1916, en el que las dos cámaras tenían idéntica representación, ambas de base popular, no departamental. Los comunistas sostenían directamente el sistema unicameral. Pero en lo que las dos fuerzas minoritarias coincidían era en el tenor de la crítica al sistema de representación sustentado en los Departamentos: implicaba, a su juicio, un retorno al imperio de los caudillismos locales. Por último, el nuevo esquema fue aprobado con la mayoría del peronismo.

La nueva Constitución fue sancionada por la Convención el 4 de marzo de 1949, *“jurándose en acto público que se celebró el 10 de marzo en la Plaza Pedro del Castillo, mereciendo general aprobación de los partidos intervinientes en su redacción y de los medios de presenta de la época”* (Egües, 2008: 226).

El 11 de marzo, se sanciona la Constitución Nacional que sustituyó el texto de 1853/60 e introducía una innovación que contrariaba todas las enseñanzas constitucionales, al disponer en su cláusula transitoria que se autorice por única vez a las Legislaturas Provinciales a reformar totalmente sus Constituciones, con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en la nueva Constitución Nacional.

El nuevo Gobernador Blas Brisoli, convoca el 11 de abril de 1949 a la Legislatura a los efectos determinados por la cláusula de la disposición transitoria de la Constitución Nacional. Radicales, Demócratas y Comunistas manifiestan desde el comienzo su total oposición a la reforma constitucional que se pretendía llevar adelante, descalificando el método adoptado que, sostenían, implicaba un claro avasallamiento de la autonomía Provincial. El peronismo, a su vez, respaldado por el triunfo electoral, avanza con el proceso de reforma valiéndose de su mayoría propia que le permitía aprobar todos los cambios que propusiera.

Finalmente, coincidimos con Carlos Egües (2008) en las principales reformas aprobadas durante la asamblea:

- *Duración de los mandatos de los Diputados y Senadores:* se extendió a seis años la duración del mandato de los Legisladores Provinciales, con renovación por mitades cada tres años.
- *Simultaneidad de las elecciones:* se dispuso que las elecciones ordinarias de la Provincia debían ser simultáneas con las nacionales.
- *Conformación del Senado:* terminó con la división en diez secciones electorales que consagró la Constitución anterior, sustituyéndola por la representación Departamental. Cada Departamento elegiría un Senador, salvo aquellos cuya población supere los cincuenta mil habitantes, que elegirían dos Senadores.

El 16 de septiembre de 1955, se realizó un nuevo golpe de Estado que depuso a Perón en el orden nacional e intervino todos los gobiernos provinciales. Durante este periodo, en la Provincia de Mendoza transcurren tres interventores, siendo el último, el Dr. Isidoro Busquets, hombre de antigua militancia en el radicalismo Provincial. Será él quien el 19 de mayo de 1956 declara vigente la Constitución de 1916 y sus reformas hasta 1943, no reconociendo la legalidad y vigencia de la reforma durante el último Gobierno peronista.

### ***La reforma Constitucional de 1965:***

Los años que van de 1955 a 1965 se caracterizaron por la tensión constante que provocó el dilema del derrocamiento por la fuerza de Perón.

En lo institucional, el 27 de abril de 1956 se declara la vigencia de la Constitución Nacional de 1853/60 mediante una proclama del Gobierno revolucionario nacional que, además, dispone que el Gobierno Provisional ajustará su acción a dicha Constitución en cuanto se no oponga a los fines de la Revolución. Por la misma disposición se restablece la vigencia de las constituciones provinciales anteriores al régimen depuesto. En el orden provincial, *“el interventor Busquets hace lo propio por decreto-ley N°2158 del 19 de mayo de 1956 que adhiere a la norma nacional y declara vigente la Constitución de 1916 y sus reformas hasta 1943”* (Egües, 2008: 236).

Por ley N°2588 del 1959, la Legislatura declara la necesidad de reforma del inc. 1) del Art.199 de la Constitución, mediante el mecanismo de enmienda de un solo artículo. El nuevo texto disponía, en relación a los municipios provinciales que: el número de miembros del Departamento Deliberativo no será menor de diez; el Intendente es el jefe del Departamento Ejecutivo y será elegido por el voto directo de los electores de su respectivo municipio pudiendo ser reelecto. Para ejercer el cargo de Intendente se requiere ser ciudadano argentino. La aprobación del referéndum se realizó en 1960 y se introdujo así, la elección directa del Intendente municipal que dejó de ser un Concejal más, elegido luego por sus pares como Intendente, según consagraba la Constitución de 1916.

En noviembre de 1960, se sanciona la ley N°2732, cuya autoría es del Diputado de la U.C.R.P. Santiago Felipe Llaver, declarando la necesidad de reforma parcial de la Constitución Provincial. Los artículos habilitados para su modificación se referían, fundamentalmente, a la duración de los mandatos de los Legisladores, Concejales, Gobernador, Vicegobernador e Intendentes, y se perseguía extenderlos a cuatro años, con renovaciones parciales en los cuerpos Legislativos cada dos años, de modo de evitar las elecciones anuales que establecía la Constitución de 1916. El referéndum respectivo se realizó en febrero de 1961 y resultó positivo.

El 24 de abril de 1962, Mendoza fue intervenida una vez más, asumiendo el Poder Ejecutivo el Brigadier Conrado Armanini quien, a su vez, fue sustituido el 11 de junio por Joaquín Guevara Civit. El primero, declaró *“caducos los mandatos de los*

*convencionales constituyentes y disolvió la legislatura, de modo que el proceso reformador iniciado con la ley N°2732 quedo inconcluso, sin que la Convención Constituyente llegara a reunirse” (Egües, 2008: 240).*

El proceso inconcluso que se iniciara en 1960 con la sanción de la ley N°2732 de declaración de la reforma, interrumpido por el golpe de Estado de marzo de 1962, se reinicia en 1964 con una convocatoria a elecciones de Convencionales Constituyentes el 15 de diciembre. En él se fija el 14 de marzo de 1965 para que se elijan Diputados Nacionales, Provinciales y Convencionales Constituyentes.

Mientras la Convención celebra sus sesiones preparatorias, se hace evidente en la elección de autoridades, el acuerdo demócrata-radical de votar en conjunto la designación de autoridades del cuerpo, cerrándole el acceso a dichos cargos al peronismo que, siendo la segunda fuerza en número de constituyentes, tenía derecho a designar al Vicepresidente primero.

El constante conflicto peronismo/anti peronismo se adueña ya, en forma abierta y declarada, de la Convención. Ese cuerpo plural no podía dejar de reflejar, como espejo de la sociedad, su división más profunda y notoria. En este contexto, durante la Convención, el peronismo se retira del recinto, sosteniendo la modificación de artículos no enumerados en la Ley N°2732. Esta situación se concreta al aprobarse en general, con los votos favorables de los Convencionales demócratas y radicales, el despacho de la comisión redactora que contenía reformas a veintidós artículos de la Constitución y la incorporación de seis cláusulas transitorias.

Finalmente, y prácticamente sin discusión, salvo la modificación de algún detalle de redacción, los bloques que permanecieron en la Convención sancionaron una serie de reformas, algunas de las cuales mantienen hasta hoy su vigencia, que excedieron claramente el marco fijado por la Ley N°2732.

Carlos Egües (2008), sostiene que los aportes más relevantes son:

- *Extensión y unificación de los mandatos:*
  - Se estableció una duración común de cuatro años para el mandato de Gobernador, Vicegobernador, Senadores, Diputados, Intendentes y Concejales. En los cuerpos Deliberativos la renovación se concreta por mitades cada dos años.



- *Secciones electorales:*
  - Por las disposiciones transitorias se redistribuyen los Departamentos de la Provincia en cuatro nuevas secciones electorales, en sustitución de las tres que establecía la Constitución de 1916. Se establece, además, que a partir del 30 de abril de 1971 podrá modificarse por ley su composición y número.

***Procesos de reforma desde el retorno democrático hasta la fecha:***

Entre el golpe de Estado de junio de 1966 y el restablecimiento pleno de la vida institucional en diciembre de 1983, la preocupación por la reforma de la Constitución Provincial estuvo silenciada.

*“El 30 de octubre de 1983 se realizan las elecciones nacionales y provinciales que marcaron el reinicio de la normalidad institucional en el país, que se extiende hasta la actualidad. El triunfo de la fórmula del radicalismo, conformado por Raúl Alfonsín – Víctor Martínez en el orden nacional, se repitió en la Provincia al imponerse el binomio del mismo partido conformado por Santiago Felipe Llaver y José Genoud” (Egües, 2008: 260).*

A partir de diciembre de 1983 los afanes reformistas y las discusiones sobre la actualización de la Constitución fueron constantes. Por ley N°5047, sancionada en septiembre de 1985, la Legislatura Provincial concreta la intención de desandar el camino de la reforma de 1965, reestableciendo la elección directa de Gobernador y Vicegobernador. El plebiscito ratificadorio se realizó en noviembre de 1985, juntamente con las elecciones de Diputados Nacionales y Legisladores Provinciales, resultando mayoritario los votos afirmativos a la reforma.

El 21 de abril de 1987, por ley N°5197, la Legislatura declaró la necesidad de la reforma total de la Constitución Provincial. El referéndum correspondiente se realizó en septiembre de 1987, juntamente con la elección de Gobernador, Vicegobernador, Intendentes y Legisladores Nacionales y Provinciales. Los votos afirmativos alcanzaron el 45% de los empadronados, reavivándose la antigua disputa del constitucionalismo Provincial en torno al significado que debería atribuirse al término “electores” en el Art. 221 de la Constitución Provincial.

La resolución del conflicto fue llevada a consideración de la Corte Provincial, contra el decreto N°169/89 que tenía por aprobada la ley declarativa de la necesidad de la reforma y convocaba a elección de Convencionales Constituyentes.

Este planteo, se resolvió en la Sala Primera de la Suprema Corte Provincial en mayo de 1989, declarando la inconstitucionalidad del decreto cuestionado. Finalmente, la Corte de Mendoza concluyó que, en el caso planteado, no se habían alcanzado las mayorías exigidas por el Art. 221 de la Constitución Provincial, en tanto no votaron por la afirmativa más de la mitad de los “empadronados”. De esta manera, quedó el proceso de reforma inconcluso.

Durante el Gobierno Justicialista del Licenciado José Octavio Bordón, por ley N°5.499 del 21 de diciembre de 1989, se declara la necesidad de la reforma de un solo artículo, a fin de asimilar la elección de los Intendentes municipales, a la elección directa del Gobernador.

Una vez convocado el pueblo, por el Poder Ejecutivo, este se pronuncia el 8 de septiembre de 1991, a favor de la enmienda del Art. 198, estableciendo la elección directa de los Intendentes. De tal forma el Art. 198 quedó redactado de la siguiente forma *“Los intendentes serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios por siempre mayoría de los votos válidos emitidos, pudiendo ser reelectos”* (Valenzuela, 2002: 181).

En 1991, se declara nuevamente la necesidad de efectuar una enmienda a la Constitución Provincial, a fin de asegurar el dominio de los recursos naturales de la Provincia. Por ley N°5557, sancionada durante el Gobierno de Bordón y aprobada por el pueblo en las elecciones generales del 8 de septiembre de 1991, se reforma el Art. 1 de la Constitución de Mendoza donde se establece que los recursos naturales pertenecen al patrimonio exclusivo, inalienable, imprescriptible del Estado Provincial.

Durante la Gobernación Justicialista de Arturo Lafalla, en septiembre de 1997, la Legislatura sanciona la Ley N°6524, por la que declara la necesidad de la reforma del Art. 150, incorporando como novedad institucional en la Provincia el Consejo de la Magistratura, órgano independiente que interviene en el proceso de selección y postulación de los jueces de tribunales inferiores y miembros del Ministerio Público. El referéndum ratificatorio se llevó a cabo en octubre del 1997, resultando de manera afirmativa la reforma del artículo.

Esta reforma, tuvo como antecedente el decreto N°5299, emitido por el Gobernador Bordón, que crea el Consejo de la Magistratura como un consejo asesor del Gobernador para la designación de jueces, fiscales y defensores.

Después del fracaso del proceso iniciado en 1987, cuya suerte selló el pronunciamiento de la Suprema Corte Provincial ya analizado, los impulsos reformistas siguieron a través de diversas propuestas y reuniones mantenidas por representantes de los partidos políticos representados en la Legislatura (particularmente la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista). A partir de 1990 se registran un gran número de proyectos que, con mayor o menor amplitud, perseguían el mismo fin.

En 1997, se avanza hacia una revisión parcial e integral de la Constitución, a través de la formación de una comisión integrada por un representante de cada uno de los partidos políticos representados en Legislatura, con el objeto de elaborar un proyecto de reforma que contara con el aval de todas las fuerzas políticas parlamentarias. Finalmente, se elaboró un proyecto que abarcaba treinta y cuatro temas habilitados para la reforma, que se elevó a las autoridades partidarias en junio de 1999. Sobre la base de dicho proyecto, el Gobernador Roberto Iglesias (UCR) remitió el proyecto de ley que declaraba la necesidad de la reforma, que se plasmó en la Ley N°6896 que, con las reformas introducidas por la ley N°6921, fue sometida a referéndum en las elecciones de octubre de 2001. En esta ocasión, como plantea Carlos Egües (2008), no se obtuvo la mayoría requerida según los criterios fijados por la Suprema Corte.

Durante el año 2005, en el marco del conflicto reiterado entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, acompañados en este punto por el Legislativo, la Legislatura declaró la necesidad de la reforma del Art.151 a través de la ley N°7405, sancionada el 2 de agosto. El referéndum se realizó conjuntamente con las elecciones de octubre de 2005, resultando aprobada la enmienda propuesta. La nueva redacción establece que: *“los funcionarios serán inamovibles mientras dure su buena conducta. Gozarán de una retribución que se fijará por ley y no podrá ser disminuida mientras permanezcan en sus funciones. En ningún caso esta garantía de intangibilidad comprenderá la actualización monetaria de sus remuneraciones mediante índices de precios y/o cualquier otro mecanismo de ajuste, ni la exención de los aportes que con fines de previsión u obra social se establezcan con carácter general”* (Egües, 2008: 270).

Como vimos previamente, durante los Gobiernos de Roberto Iglesias (1999 – 2003), Julio Cobos (2003 – 2007) y Francisco Pérez (2011 – 2015) se han presentado diversos

proyectos de reforma constitucional, que siguiendo el mecanismo previsto en el Art. 221 de la Constitución no se han concretado.

A continuación, detallaremos los aspectos que consideramos centrales de cada uno de esos proyectos de ley de necesidad de reforma constitucional en la Provincia:

- Durante el Gobierno de Roberto Iglesias (Unión Cívica Radical), se impulsó la reforma de la Constitución mediante la Ley N°6896, obteniendo 311.187 votos a favor y 218.254 votos en contra, sobre un padrón total de electores de 1.056.408, por lo que el criterio establecido por la Corte en el caso anterior hizo fracasar nuevamente el proceso de reforma. El Art. 2 de la norma habilitaba numerosos e importantes temas a reformular, entre ellos destacamos:
  - *Sección Segunda - Régimen Electoral:*
    - Incorporar el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia, en el marco del sistema bicameral, asegurando la participación de las minorías.
    - Modificar el régimen electoral y los requisitos para acceder a cargos públicos.
  - *Sección Tercera - Poder Legislativo:*
    - Modificar el periodo de sesiones ordinarias de ambas cámaras, posibilitando la auto convocatoria a sesiones ordinarias.
    - Precisar el alcance de las inmunidades parlamentarias.
    - Agilizar los procedimientos para la discusión y sanción de las leyes, incorporando un mecanismo para aprobar leyes en comisión.
    - Regulación de lo referente a la creación de comisiones especiales, especificando sus funciones y límites.
    - Eliminar la posibilidad de aprobación tácita de los pliegos que debe tratar el Senado, pudiendo el candidato retirar su pliego.
    - Reglar todo lo referente a la intervención municipal.
    - Se facultad a la Legislatura a crear entes regulares de servicios públicos y dictar una ley general de sueldos para los tres poderes.
- Durante el Gobierno de Julio Cobos (Unión Cívica Radical), en 2004 remitió un proyecto de ley declarando la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial, bajo el expediente N°47930/04. Las notas características de dicho proyecto fueron:

- *Sección Segunda - Régimen Electoral:*
  - Modificar el régimen electoral, estableciendo sus principios rectores.
  - Incorporar el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia, en el marco del sistema bicameral, asegurando la participación de las minorías. A tal fin, podrá adecuar el régimen electoral.
  - Modificar los requisitos exigidos para acceder a cargos públicos electivos.
- *Sección Tercera - Poder Legislativo:*
  - Modificar la composición del Órgano Legislativo y en su caso reformular el régimen de integración, quorum, mayorías, procedimiento de sanción y formación de las leyes, etc.
  - Reformular las causales de impedimento para ser miembro de las Cámaras Legislativas.
  - Limitar las reelecciones de los Diputados y Senadores a un período.
  - Incorporar la facultad de iniciativa Legislativa del Vicegobernador de la Provincia.
- Durante el Gobierno de Francisco Pérez (Partido Justicialista), el 5 de octubre del 2012, se presentó el proyecto de ley declarando la necesidad de la reforma Constitucional Provincial, mediante el expediente N°62.874/12 en la Legislatura Provincial. Las propuestas que consideramos importantes que se realizaron fueron:
  - Participación democrática: incorporar la iniciativa popular, consulta popular, la audiencia pública y la revocación de mandatos.
  - Representación territorial: garantizar la representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en el Poder Legislativo, asegurando la participación de las minorías.
  - Poder Legislativo: modificar su composición y el sistema de elección por secciones electorales, manteniendo el sistema bicameral, garantizando la representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en la Legislatura y asegurando la representación de las minorías.

Finalmente, la interpretación rígida de la Suprema Corte respecto a la interpretación del Art. 221, cambió a partir del llamado “Fallo Félix”, como comentamos anteriormente,

durante el 2019 la Suprema Corte de Mendoza dio una interpretación más flexible respecto de las mayorías requeridas en el referéndum popular.

Por último, durante el 2020 el Gobierno de Rodolfo Suarez, presentó en la Legislatura de Mendoza un proyecto de necesidad de reforma parcial de la Constitución de Mendoza. La particularidad de dicho proyecto en relación con el resto de los presentados anteriormente es que se lo denomina reforma institucional y que no incorpora la reelección del Gobernador/y Vicegobernador/a. El Proyecto de Ley N°74670, habilita, por ejemplo:

- *En la Sección II - Régimen Electoral:*
  - Incorporar al principio de representación poblacional el territorial de todos los Departamentos de la Provincia, asegurando la participación de las minorías. A tal fin, podrá adecuar el régimen electoral.
  - Limitar a un solo período consecutivo la habilitación de la reelección para los cargos electivos provinciales y municipales; debiendo mantener la prohibición de reelección inmediata del Gobernador y Vicegobernador de la Provincia en los términos del actual Art. 115º.
  
- *En la Sección III - Poder Legislativo:*
  - Modificar la composición del Órgano Legislativo incorporando un sistema unicameral que respete la representación poblacional y territorial con una composición que no podrá superar los cuarenta y ocho (48) legisladores, conforme al siguiente esquema electoral organizado por distritos:
    - Primer Distrito, denominado Gran Mendoza Norte, compuesto por los Departamentos de Lavalle, Las Heras, Guaymallén y Capital: cuatro (4) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada Departamento y once (11) legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.
    - Segundo Distrito, denominado Distrito Este, compuesto por los Departamentos de La Paz, Santa Rosa, Rivadavia, Junín y San Martín: cinco (5) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada Departamento y cuatro (4) legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.

- Tercer Distrito, denominado Gran Mendoza Sur, compuesto por los Departamentos de Godoy Cruz, Luján de Cuyo y Maipú: tres (3) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada Departamento y nueve (9) legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.
  - Cuarto Distrito, denominado Distrito Sur, compuesto por los Departamentos de San Rafael, General Alvear y Malargüe: tres (3) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada Departamento y cuatro (4) legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.
  - Quinto Distrito, denominado Valle de Uco, compuesto por los Departamentos de Tunuyán, San Carlos y Tupungato: tres (3) legisladores en base a la representación territorial, uno por cada Departamento y dos (2) legisladores, en base a la representación poblacional, respetando a las minorías.
- Reformular las causales de impedimento para ser miembro del Órgano Legislativo.
  - Eliminar la elección de medio término.
  - Ampliar el período ordinario de sesiones del Órgano Legislativo.
  - Incorporar y regular las sesiones preparatorias.
  - Suprimir el régimen de sesiones en minoría y las votaciones secretas.
  - Precisar el alcance de las inmunidades parlamentarias, para garantizar que las mismas nunca impliquen un impedimento y/o entorpecimiento para el avance de la investigación judicial de un delito.
  - Reformular las atribuciones del Órgano Legislativo para eliminar aquellas que por el transcurso del tiempo resultan un desuso constitucional.
  - Adecuar el régimen de integración, quórum, mayorías, procedimiento de sanción y formación de las leyes, e incorporar el sistema de doble lectura y mayorías especiales.
  - Reformular las atribuciones de la Asamblea Legislativa.

### **Antecedentes provinciales respecto de la representación territorial:**

De acuerdo con lo establecido en el Art. 5 de la Constitución Nacional, según el cual cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, las mismas se han dado su propia forma de representación y de organización del Poder Legislativo.

Actualmente ocho Provincias mantienen en sus Legislaturas un sistema de representación bicameral y dieciséis poseen una estructura unicameral. A partir de 1987, se han dado tres reformas respecto a la estructura del Poder Legislativo en Provincias Argentinas: Tucumán y Córdoba, quienes modificaron sus sistemas al eliminar la Cámara de Senadores y San Luis, quien pasó de tener un sistema unicameral a uno bicameral.

En cuanto a las formas de elección, en todos los casos los Legisladores son elegidos a través del sufragio universal y directo, aunque el criterio de representación adoptado varía. En este sentido, hay Provincias que han elegido una representación territorial (donde se toma a los Departamentos que integran las Provincias como fundamento para la elección), y otras uno poblacional (a partir del cual se toma como base el número de habitantes de cada Departamento o sección electoral).

Según puede observarse en el cuadro N°4, además de prevalecer la estructura unicameral como principal forma de organización de la estructura de los distintos poderes Legislativos Provinciales, puede decirse que el criterio de representación que predomina dentro de las Legislaturas unicamerales es el de "Poblacional por Distrito Único", aunque a través de la implementación de las últimas reformas por algunas Provincias Argentinas, se ha incorporado un "Sistema Segmentado o Mixto", el cual en primer lugar significa que la cámara en cuestión (Cámara de Diputados en el caso de las cuatro Provincias que lo han adoptado) posee dos planos de representación, es decir que una parte de los Legisladores son electos tomando como criterio el poblacional (distrito único) y los restantes son seleccionados a través del criterio territorial, ya sea utilizando secciones electorales o Departamentos.



Cuadro N°4: Análisis Legislativos Provinciales.

Provincia	Estructura Legislativa	Año	Diputados	Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
<b>CABA</b>	Unicameral	1996	Población por Distrito Único.		Proporcional D`Hont.	
<b>Buenos Aires</b>	Bicameral	1994	Población por Sección Electoral.		Representación Proporcional Cociente.	Representación Proporcional.
<b>Santa Fe</b>	Bicameral	1962	Población por Distrito Único	Territorial (uno por Departamento).	Mixto, Proporcional D`Hont y Mayoría Simple.	Mayoría Simple.
<b>Mendoza</b>	Bicameral	1916	Población por Sección Electoral.		Proporcional D`Hont.	
<b>Catamarca</b>	Bicameral	1988	Población por Distrito Único	Territorial (uno por Departamento).	Proporcional D`Hont.	Mayoría Simple.
<b>Corrientes</b>	Bicameral	2007	Población por Distrito Único		Proporcional D`Hont.	
<b>Entre Ríos</b>	Bicameral	2008	Población por Distrito Único.	Territorial (uno por Departamento).	Representación Proporcional Cociente.	Mayoría Simple.
<b>Salta</b>	Bicameral	1998 2003	Población por Sección Electoral.	Territorial (uno por Departamento).	Proporcional D`Hont.	Mayoría Simple.
<b>San Luis</b>	Bicameral	2011	Población por Sección Electoral.	Territorial (uno por Departamento).	Proporcional D`Hont.	
<b>Jujuy</b>	Unicameral	1986	Población por Distrito Único.		Proporcional D`Hont.	

<b>Tierra del Fuego</b>	Unicameral	1991	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>Chaco</b>	Unicameral	1994	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>Santiago del Estero</b>	Unicameral	2002	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>La Rioja</b>	Unicameral	1986	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>San Juan</b>	Unicameral	1994	Sistema segmentado o mixto, combina los ppios territoriales y poblacional.	Sistema mixto, Proporcional D`Hont y Mayoría Simple.
<b>Neuquén</b>	Unicameral	1994	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>Santa Cruz</b>	Unicameral	1998	Sistema segmentado o mixto, combina los ppios territoriales y poblacional.	Proporcional D`Hont.
<b>Chubut</b>	Unicameral	1994	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>La Pampa</b>	Unicameral	1994	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>Tucumán</b>	Unicameral	2006	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>Misiones</b>	Unicameral	1958	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>Formosa</b>	Unicameral	1991	Población por Distrito Único.	Proporcional D`Hont.
<b>Córdoba</b>	Unicameral	2001	Sistema segmentado o mixto, combina los ppios territoriales y poblacional.	Sistema mixto, Proporcional D`Hont y Mayoría Simple.
<b>Rio Negro</b>	Unicameral	1988	Sistema segmentado o mixto, combina los ppios territoriales y poblacional.	Proporcional D`Hont.

Fuente: Elaboración propia.

La Legislatura unicameral reúne Legisladores de representación territorial y Legisladores que representan a la población del total de la Provincia. Como se dijo anteriormente, en estos casos, se aplican dos sistemas electorales diversos, son los que se denominan sistemas mixtos por segmentos. Se aplican, por ejemplo, sistemas mayoritarios de circunscripción uninominal para los representantes Departamentales y fórmulas proporcionales para los Diputados de representación poblacional. La tendencia común es el sesgo mayoritario en los diferentes tipos de sistemas electorales.

### **¿Cómo se planteó el tema de la territorialidad en los procesos de reforma desde 1983?**

Como analizamos previamente, desde el retorno a la democracia, la Provincia de Mendoza, ha transitado varios intentos de reforma siguiendo el mecanismo previsto en el Art. 221 de la Constitución, sin que ninguno de ellos haya podido concretarse.

Puntualmente, nos centraremos en los proyectos presentados desde el retorno de la democracia, durante los Gobiernos de Roberto Iglesias, Julio Cobos, Francisco Pérez y Rodolfo Suarez.

En relación con los Gobiernos de Roberto Iglesias (1999 - 2003) Julio Cobos (2003 - 2007), y en términos de representación territorial ambos proyectos coinciden en:

- Incorporar el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en el marco del sistema bicameral, asegurando la participación de las minorías. A tal fin, se debería adecuar el régimen electoral.

A diferencia de Iglesias, el Gobierno de Cobos, planteó:

- Modificar la composición del Órgano Legislativo y en su caso reformular el régimen de integración, quórum, mayorías, procedimiento de sanción y formación de las leyes, etc.

Durante el Gobierno de Francisco Pérez (2011 - 2015) y en términos de representación territorial se planteó:

- Incorporar el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en el Poder Legislativo, asegurando la participación de las minorías.

- Modificar la composición del Poder Legislativo y el sistema de elección por secciones electorales, manteniendo el sistema bicameral, garantizando la representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en la Legislatura y asegurando la representación de las minorías.
- Reformular el régimen de integración, quórum, mayorías del Poder Legislativo.

Finalmente, en el año 2020 y durante el Gobierno de Rodolfo Suarez, se presentó en la Legislatura de Mendoza un proyecto de necesidad de reforma parcial de la Constitución de Mendoza.

En cuanto a la representación territorial, el mismo propone adoptar un *“sistema legislativo unicameral, sin elección de medio término, permitiendo de este modo una mayor eficacia en los procesos legislativos y garantizando al mismo tiempo la representación territorial de todos los municipios -hoy ausente- con la representación en base a la población y por distritos agrupados con un criterio acorde a las características geopolíticas de los mismos; tomando como base el padrón electoral y la proyección de crecimiento poblacional para el año 2023”* (Proyecto de Ley N°74670, 2020:10).

Del mismo modo, plantea incorporar al principio de representación poblacional el territorial de todos los Departamentos de la Provincia, asegurando la participación de las minorías.

Por último, se observa desde el retorno democrático que, independientemente de la identidad partidaria de los gobernadores, existe una necesidad de reforma en lo que respecta a la representación territorial de la Legislatura Provincial. Todos han coincidido en incorporar al texto constitucional el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en el Poder Legislativo, asegurando la participación de las minorías. Luego, difieren en optar por un sistema bicameral o unicameral.

Finalmente, y como vimos previamente, la interpretación más flexible respecto de las mayorías requeridas para el referéndum popular, por parte de la Suprema Corte de Mendoza a partir del llamado “Fallo Félix”, ha generado una oportunidad propicia para la reforma del texto constitucional Provincial.

### **Capítulo N°3 Conclusiones generales:**

Como mencionamos al inicio, la hipótesis que manejamos a lo largo de este trabajo es que *“los procesos de reforma constitucional desde el retorno a la democracia han promovido una mayor representación territorial, incorporando el criterio de representación territorial al texto normativo de la Constitución Provincial, adecuando normativamente la institucionalidad a los nuevos tiempos, permitiendo un mejor conocimiento de las realidades locales, perfeccionando la representación de los departamentos y aumentando la capacidad de respuesta a las nuevas demandas de la ciudadanía y los departamentos”*.

Después de realizar un análisis detallado de los procesos de reforma constitucional desde el retorno de la democracia en la Provincia de Mendoza, se concluye que estos procesos han promovido diversos intentos de una mayor representación territorial, incorporando el criterio de representación territorial al texto normativo de la Constitución Provincial.

Hemos visto a lo largo de los capítulos, cómo distintos Gobiernos Provinciales y actores políticos centrales en sus épocas, han intentado incorporar el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en el Poder Legislativo, asegurando la participación de las minorías.

No obstante, identificamos diversos obstáculos que han imposibilitado una efectiva representación territorial en la Provincia de Mendoza. Entre ellos, observamos:

- La adopción de un sistema bicameral en la Provincia, en donde en ambas cámaras la representación es de tipo proporcional con base en la población (Art. 49).
- Interpretación de la Suprema Corte de Mendoza sobre las mayorías exigidas por el Art. 221 de la Constitución Provincial.
- La sobrerrepresentación política y la desproporción territorial que existe también en cuanto al número de representantes por Departamento y la población de cada uno de ellos.
- El Art. ° 72 de la Constitución Provincial, no determina como requisito obligatorio que los representantes tengan domicilio en el Departamento de la sección electoral al que pretenden representar.

- El diseño de las cuatro secciones electorales, que no contemplan las realidades económicas y locales de los Departamentos que aglutinan.

Por otro lado, sostenemos que resolver los obstáculos previamente planteados, posibilitaría un mejor conocimiento de las realidades locales, lo que permitiría que se perfeccionara la representación de los Departamentos en el Gobierno y en las instituciones políticas. La incorporación de estos aspectos en las reformas constitucionales, generaría una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas a nivel local, lo que generaría una mayor representación de los intereses y necesidades de los diferentes Departamentos de la Provincia.

Durante el desarrollo de esta tesis, se puede evidenciar que la incorporación del criterio de representación territorial al texto normativo de la Constitución Provincial es un paso crucial para la promoción de una mayor representación territorial en la Provincia. Esto permitiría que se adecuara normativamente la institucionalidad a los nuevos tiempos, mejorando la representación de los Departamentos y aumentando la capacidad de respuesta a las nuevas demandas de la ciudadanía.

Al momento de analizar la composición del Órgano Legislativo, entendemos que es importante definir los sujetos jurídico-constitucionales que, a partir de una clara concepción del rol del órgano en la estructura de poder del Estado, sean capaces de procesar la complejidad que ha alcanzado la relación Estado-Sociedad. El mayor desafío, estará en lograr la mayor congruencia posible entre el sujeto representado, el objeto de representación y el sujeto representante.

Finalmente, sostenemos que el espíritu de la adopción del criterio de representación territorial a la Constitución Provincial y sus respectivas reflexiones sobre las secciones electorales, expresan la necesidad de un contrapeso institucional contra la tiranía de la mayoría y un resguardo para los derechos de las minorías.

## Referencia Bibliografía y Documental:

### Artículos, textos y documentos:

- **BIDART CAMPOS, German J (2000)**. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentina. Capítulo V. Editorial Ediar, Buenos Aires.
- **CABRERA, E. (2007)**. La Cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina. En E. Calvo y J. M. Abal Medina (h) (eds.) El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA.
- **CASTIÑEIRA DE DIOS, Gustavo (2018)**. Reforma constitucional de la Provincia de Mendoza. Propuestas para el Poder Legislativo. Estudios sobre la reforma constitucional de Mendoza: Una revisión necesaria. UNCuyo. Mendoza. EDIUNC.
- **DAHL, Robert (1971)**. Poliarchy, Yale University Press, USA.
- **DAHL, Robert (1989)**. La Democracia y sus críticos. Paidós, Buenos Aires. [primera edición en español, 1991]
- **EGÜES, Carlos (1996)**. Apartado de la Revista Historia del Derecho, Nº 24. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- **EGÜES, Carlos (1996)**. La reforma de la Constitución de Mendoza, trabajo inédito. Las ideas políticas en el constitucionalismo argentino del siglo xix. Un aporte metodológico.
- **EGÜES, Carlos (2008)**. Historia Constitucional de Mendoza. Los procesos de reforma. UNCuyo. Mendoza. EDIUNC.
- **GARZÓN VALDÉS, Ernesto (1989)**. Representación y democracia. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, [S.I.], n. 6, p. 143-163.
- **GIUNTA, María Luisa. y CUETO, Walter (1991)** “La reforma legislativa. Una propuesta de diseño constitucional”. Ediciones Depalma. Buenos Aires.
- **IBÁÑEZ ROSAZ, Víctor Enrique (2018)**. La reforma de la Constitución de Mendoza y los llamados “proyectos abiertos”>>. Algo más sobre las atribuciones del Poder Constituyente derivado y la oportunidad del referéndum popular. Estudios sobre la reforma constitucional de Mendoza: Una revisión necesaria. UNCuyo. Mendoza. EDIUNC.

- **IBÁÑEZ ROSAZ, Víctor Enrique (2003).** “La reforma de la Constitución de Mendoza y la oportunidad del referéndum popular”. Revista El Derecho, suplemento de Derecho Constitucional, año XLI, 3/11/2003, 11-14.
- **MONTBRUN, Alberto (1995)** “El funcionamiento del Sistema Electoral de Mendoza y algunos lineamientos para su reforma legal”, en CUADERNOS DEL SENADO, Año III, Número 12, Mendoza.
- **ORLANDI, Héctor Rodolfo (1975).** Ciencia política. Teoría de la política. Bs. As.: Plus Ultra.
- **PATIÑO CORREA, Alberto (1941).** “Debates de la Convención Constituyente de 1915”. Tomo I y II. Biblioteca del Poder Judicial - Mendoza.
- **PEREYRA, Díaz Araujo y Naranjo (2012).** Representación territorial de los departamentos en el Parlamento Provincial. Área de Políticas Públicas, UNCuyo.
- **REYNOSO, Diego. (2002).** Las consecuencias políticas de la sobrerrepresentación distrital. Política y Gobierno, 9, 325-359.
- **REYNOSO, Diego (2004).** “Representación Social y Democracia”. Economía, Sociedad y Territorio N°15, pp 529-550. El Colegio Mexiquense.
- **SAMUELS, D. y SNYDER, R. (2007).** El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial. En E. Calvo y J. M. Abal Medina (h) (eds.). El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA.
- **TULA, María Inés (2001).** “La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”, mimeo, Buenos Aires.
- **VALENZUELA, Edgardo (2002).** “Reformas de la constitución de Mendoza”, Publicaciones 5, Universidad Champagnat, Mendoza.
- **ZARZA MENSAQUE, Alberto (1985).** “Poder Legislativo”, en “La reforma de las Constituciones Provinciales”. Banco Social de Córdoba.

### **Proyectos, textos y normas constitucionales:**

- **Actas de la Convención Constituyente de 1899/1900.** Archivo Histórico de la Provincia de Mendoza, Época Independiente, Carp. N°29, Doc. N°22.
- **Actas de la Convención Constituyente de 1908/1909.** Archivo Legislativo, H. Legislatura de Mendoza.



- **Actas de la Convención Constituyente de 1965.** Archivo Legislativo, H. Legislatura de Mendoza.
- **Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996).**
- **Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994).**
- **Constitución de la Provincia de Córdoba (2001).**
- **Constitución de la Provincia de Corrientes (2007).**
- **Constitución de la Provincia de Santa Cruz (1998).**
- **Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962).**
- **Constitución de la Provincia de San Juan (1994).**
- **Constitución de la Provincia de Mendoza (1854).**
- **Constitución de la Provincia de Mendoza (1900).**
- **Constitución de la Provincia de Mendoza (1910).**
- **Constitución de la Provincia de Mendoza (1916).**
- **Constitución de la Provincia de Mendoza (1949).**
- **Constitución de la Provincia de Misiones (1958).**
- **Constitución de la Nación Argentina (1994).**
- **Exp. N°40.700.** Declaración de la Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia. Legislatura de la Provincia de Mendoza. Año 2000.
- **Exp. N°47.930.** Declaración de la Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia. Legislatura de la Provincia de Mendoza. Año 2004.
- **Exp. N°62.874.** Declaración de la Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia. Legislatura de la Provincia de Mendoza. Año 2012.
- **Exp. N°74.670.** Declaración de la Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia. Legislatura de la Provincia de Mendoza. Año 2020.
- **SCJ/MDZ (2019).** FELIX EMIR ROBERTO Y OTS. C/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA P/ ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD. CUIJ: 13-04643010-1(). Obtenido el 19 de septiembre del 2022 en: [13-04643010-1\(\) FELIX EMIR ROBERTO Y OTS. C/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA P/ ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD](#)

**Sitios web:**

- **Legislatura de Mendoza.** <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/>
- **Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz.**  
<https://camaradelpueblo.gob.ar/institucional/otras-legislaturas/>