

# Veinte años de la Convención Constituyente Bonaerense.

## -La impostergable deuda del Capítulo Municipal-

### I- Palabras Previas

El 22 de septiembre de este año, el Instituto de Derecho Constitucional y Político “Dr. Carlos Sánchez Viamonte” de nuestra Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, organizó unas jornadas conmemorativas con motivo de los veinte años de la Reforma de la Constitución Nacional y Bonaerense.<sup>1</sup>

En esa oportunidad, se abordaron en distintos paneles las características y alcances de nuestra reforma provincial, y por la tarde las modalidades de la Constitución Nacional.

Compartimos la primera jornada junto a convencionales constituyentes por La Plata y los titulares de la materia de Derecho Público Provincial y Municipal.<sup>2</sup>

Los contenidos de ese evento seguramente lo darán a conocer los anfitriones, con el sentido vivificante que refleje el testimonio y análisis vertido.

Desde ya, la circunstancia fue propicia para exponer sobre la génesis de nuestro texto constitucional, algunos de cuyos argumentos, entendemos resultan pertinentes a esta colaboración.

Efectivamente, asumir el tema de nuestro régimen municipal, requiere detenernos en el contexto político que signó nuestra reforma y sobre todo en las características que hicieron de ella un episodio controvertido y agitado.<sup>3</sup>

Ello en la inteligencia que no se puede ahondar el tema que nos ocupa, sin repasar y conjeturar, con el mayor fundamento posible, algunas de las condiciones que provocaron esta grave omisión constitucional.

Quizás allí, resida un dato más significativo que el propio diagnóstico, una deserción que hemos tratado numerosas veces y que conjuga la posición inveterada de los publicistas de nuestro territorio.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Iniciativa que se debió al director y secretario del instituto Dr. Carlos Mayón, y Dr. Juan José Herrero Ducloux.

<sup>2</sup> Convencionales Dr. Cristian Siniego Berri (UCR); Dr. Fernando Klappenbach (PJ); y los profesores Dr. Vicente Atela y Dr. Hernán Luna.

<sup>3</sup> El 16 de mayo de 1994 se instaló la Convención en un clima tenso y controvertido, que reflejaron los matutinos con titulares del siguiente tenor: “*escandaloso inicio de la constituyente*” diario “El Día”, martes 17 de mayo de 1994.

<sup>4</sup> Hace ya 30 años, **Bernard** señalaba: “...De la Constitución Provincial de 1934, la vigente, la parte más obsoleta – porque lo era ya al tiempo de su sanción, van para 50 años- es la versante sobre “Régimen Municipal”, la sección sexta. Esta sección no innovó mayormente sobre el texto anterior, del siglo pasado, pese a proyectos mucho más

**I.1-** Para este cometido, debemos tener en cuenta que la Constitución Provincial erigió su vocación reformista sobre los escombros que había significado la Ley 10.859 que, como recordamos, plebiscitó los contenidos de su modificación el 5 de agosto de 1990 con resultado adverso.<sup>5</sup>

En ese entonces, las fuerzas políticas mayoritarias habían definido una reforma de 92 artículos<sup>6</sup>, que entre otros tópicos, concebía la adecuación del régimen municipal, consagrando su autonomía –en todos los aspectos-, creando los Consejos Vecinales Electivos, y diagramando modalidades presupuestarias (vgr: la automaticidad de la coparticipación) como criterios basales de desenvolvimiento.<sup>7</sup>

---

actualizados que se presentaron al seno de la Convención por la bancada minoritaria. Es un texto, el de 1934, que no resiste el análisis. Hasta el léxico empleado es demodé. Valga como ejemplo el art. 183, que al referirse a las atribuciones inherentes al régimen municipal, en su inciso 4º, habla del “ornato”, de los “establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares”, de “asilos de inmigrantes que sostenga la provincia, cárceles locales de detenidos”, en fin, una serie risueña de incongruencias sobre presupuestos ya por entonces inexistentes.” Bernard, Tomás Diego *“Aportes para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.”* Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial: “Juan Bautista Alberdi”. 1984, pág. 264.-

<sup>5</sup> El proyecto plebiscitado el 5 de agosto de 1990 fue rechazado por el 67 % de la ciudadanía.

<sup>6</sup> Participamos activamente de la Comisión redactora del proyecto de reforma, junto a los Dres. Melchor Cruchaga, Pablo Tonelli, Adolfo Ziulu, Emilio Ibarlucía (UCR); Abel Fleitas Ortiz de Rosas, Joaquín Da Rocha, Graciela Giannettasio, Jorge Rampoldi y Juan Carlos Correa (PJ).

<sup>7</sup> A título ilustrativo nos interesa remarcar lo enunciado en los arts. 181 y 182 de la Ley 10.859:

**Artículo 181:** “El Municipio es una comunidad natural dotada de autonomía institucional, política, económico-financiera, tributaria y administrativa con arreglo a las normas de esta Constitución y a las Leyes que en su consecuencia se dicten ...”

**Artículo 182:** “Cada Municipio podrá dictar su propia Carta Orgánica por Convención convocada al efecto. La misma estará integrada por el doble del número de Concejales que a cada Distrito le corresponde, elegidos por el voto directo de los electores del Municipio.

La convocatoria deberá ser efectuada por Ordenanza sancionada, con el voto de dos tercios del total de los integrantes del Departamento Deliberativo. Esta Ordenanza deberá prever, hasta que las respectivas Cartas lo establezcan, que las mismas serán sancionadas por el voto de la mayoría de los miembros de cada Convención Constituyente.

Para ser Convencional se requieren las mismas condiciones que para ser Concejales.

Las Cartas Orgánicas Municipales deberán asegurar:

- a) El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, respetando la representación proporcional, todo ello con arreglo a la legislación provincial.
- b) La división de Poderes Municipales y sus respectivas atribuciones.
- c) La organización político-institucional y administrativa.
- d) Los derechos de iniciativa, referendun, plebiscito y consulta popular, siempre que no sea para disponer la derogación o modificación de tributos y sus accesorios.
- e) Formas de participación comunitaria en la planificación y ejecución de sus acciones.
- f) La legalidad y la equidad como principio de la tributación.
- g) El régimen financiero, presupuestario y contable.
- h) El ejercicio del poder de policía en materia de su competencia y en aquella en que ejerciera facultades concurrentes y en la forma que corresponda en las que actúe por delegación de la Nación o la Provincia de acuerdo a esta Constitución y las Leyes y en todo el ámbito de su territorio sin excepciones.
- i) El régimen de contrataciones, bajo el principio de licitación pública, sin perjuicio de las excepciones que establezca la Ley Orgánica Municipal o las Cartas Municipales.
- j) El régimen laboral y de responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales, conforme a los principios establecidos en esta Constitución.
- k) La publicidad de los actos de Gobierno y la reseña en una Memoria Anual de la percepción e inversión de las rentas municipales.
- l) El procedimiento para su reforma.

Asimismo, podrán prever la creación de *Consejos Vecinales Electivos*, en las localidades que no sean cabecera de Partido, los que tendrán las atribuciones y funciones que le establezcan las Cartas y para cuestiones estrictamente

Había una coincidencia generalizada sobre esta necesidad, que recogía los antecedentes del Congreso “*Juan Bautista Alberdi*”, los distintos proyectos constitucionales que en su consecuencia se habían concebido,<sup>8</sup> y una vocación definida que desde el año 1986 anticipaba nuestro constitucionalismo estadual, incorporando décadas de análisis; y en especial el “*caso Rivademar*”, que había establecido con meridiana claridad las diferencias entre una entidad autárquica y un municipio con idéntico alcance.<sup>9</sup>

Nada pues había que discutir cuando los legisladores declararon la necesidad de la reforma e incorporaron para su modificación en la Ley 11.488, el capítulo sobre régimen municipal.<sup>10</sup> Estaba claro que no había en esa ley lagunas o imprecisiones que pudieran favorecer equívocos en esta cuestión, ya que el mandato integraba la modificación de toda la Sección VI, para adecuar los principios e institutos contemplados en ese único capítulo.<sup>11</sup>

---

locales. Los Consejeros, no tendrán remuneración alguna. Durarán en sus funciones y serán elegidos igual que los Concejales y por los electores de la localidad.”

<sup>8</sup> Entre los distintos proyectos para la reforma de nuestra Constitución, se encuentra un meduloso trabajo realizado por la Presidencia del Senado de la Provincia de Buenos Aires del año 1986. En lo referido al “Régimen Municipal”, se consagraba la autonomía, se preveían nuevas atribuciones, se propendía a la conformación de consorcios, en especial organismos de gobierno y planeamiento regional, se creaban tribunales municipales de faltas, etc.

<sup>9</sup> Fallo, que debemos a la pluma de quien fuera Procuradora de la Corte, la Dra. Graciela Reiriz, que definió un catálogo incontestable sobre la naturaleza socio-política de nuestros municipios y su finalidad.

Al respecto **Hernández** sostiene: “...En efecto, el más alto tribunal abandonó aquella tesis que servía de fundamento a quienes abogaban por la “autarquía” y al contrario admitió la “autonomía municipal”, en el caso “Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de, c. Municipalidad de Rosario”, fallado el 21 de marzo de 1989, por el presidente de la Corte Dr. José Severo Caballero y los ministros Dres. Augusto C. Belluscio, Carlos S. Fayt, Enrique Petracchi y Jorge A. Bacqué. Este fallo es un hito fundamental en la lucha por la autonomía municipal, porque el más alto tribunal lo admitió en forma explícita, además de hacer referencia a su distinción entre plena y semiplena, y de explicitar –con argumentos que veníamos exponiendo– las agudas diferencias entre un municipio y una persona autárquica. La resolución significó el reconocimiento incuestionable del rumbo autonomista adoptado por el constitucionalismo provincial y la doctrina municipalista.” Hernández, Antonio María “*Cumplir el Programa Constitucional*” 1ª ed.- Buenos Aires: IML Ediciones, 2012, ps. 135 y ss.

<sup>10</sup> En este sentido valga recordar, como con generosidad lo hiciera el Decano Vicente Atela en las jornadas aludidas, que compartimos con el Dr. Eduardo De La Cruz, la delicada revisión del texto de la ley 11.488, en sus detalles y pormenores técnico-jurídicos. Ello nos permite señalar que esa precisa labor que junto a los presidentes de bloque y otros legisladores, nos demoró hasta bien entrada la madrugada, se realizó con absoluto consenso y rigurosa disposición.

<sup>11</sup> La Ley 11.488 se sancionó el 6 de diciembre de 1993. Por la misma se declara necesaria la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, mediante la convocatoria a una convención reformadora (arts. 1 y 2). Por su artículo 3 la necesidad de la reforma comprendía los siguientes artículos y partes de la constitución: Artículos: 10, 17, 46, 53, 56, 62, 71, 100 inc. 6, 110, 113, 117, 149 inc. 3, 151, 154, y 165.

a) Partes:

- Capítulo IV de la Sección quinta (Justicia de Paz).
- *Sección sexta, capítulo único (Régimen municipal)*.
- Sección séptima, capítulos I y II (Educación e instrucción pública).

Asimismo, el artículo 4 impone a la Convención la consideración de los siguientes temas:

- 1- Establecimiento de garantías sobre la no discriminación.
- 2- Consagración expresa del amparo.
- 3- Reconocimiento de nuevos derechos para los habitantes de la Provincia.
- 4- Protección del medio ambiente.
- 5- Formas de democracia semidirecta.
- 6- Defensa del orden constitucional.
- 7- Exigencias de mayorías calificadas para la sanción de las leyes que versen sobre:

Régimen electoral, régimen municipal y modificación del número de jueces de la suprema Corte de Justicia.

En una palabra, la manda preconstituyente, estaba fundada en los muchos y valiosos precedentes; y naturalmente en el explícito precepto del art. 123 de la Constitución Nacional recién sancionada<sup>12</sup>.

**I.2-** Sin entrar en polémicas pretéritas sobre el Proyecto de 1989 que poco agregaría a este análisis, va de suyo que la primera circunstancia pública que predominó en el escenario de entonces, fue un momento de clara transición que inauguró lo que después se denominaría la “década del ’90”, a partir de un cambio político que desplazó el diálogo que llevaban por delante el Presidente Raúl Alfonsín y el gobernador Antonio Cafiero, que acababa de perder la candidatura presidencial en ese mismo año.

No necesitamos señalar que este último dato invitó a reposicionamientos ideológicos y lealtades que se bifurcaron con una dimensión que nuestra experiencia cívica expone hasta la saturación.

Esa nueva corriente presentaba al Estado como una estructura paquidérmica y obsoleta y en ese contexto la iniciativa que comentamos, se expuso como una disposición avasallante y temeraria de aquello que la política parecía arrogarse.<sup>13</sup>

Desde ya, el comentario no pretende atenuar el contundente resultado, pero sí marcar que el proyecto contemplaba un capítulo municipal de avanzada que, junto a otros tópicos, quedó asociado a la pretensión de una etapa que selló el tiempo de la inauguración democrática.

Por esos años, ya se diseñaba el embrión de un modelo político (racionalización, desregulación, privatización, etc.) que iba a requerir del caudal electoral de nuestra provincia para homologar sus fines.<sup>14</sup>

**I.3-** Por otra parte, los acontecimientos del llamado “Pacto de Olivos” fueron una clara sorpresa para quien titularizaba el Poder Ejecutivo Bonaerense.

---

<sup>12</sup>**Artículo 123.-** “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

<sup>13</sup> Quizás una de las primeras imágenes que nos ofreció “*la política como espectáculo*”, la haya ofrecido por aquellos años, el entonces dirigente de la UCeDe, Alberto Albamonte, recorriendo con un elefante la Avenida 9 de Julio.

<sup>14</sup> Al respecto hemos sostenido: “que mientras desde el Poder Central se priorizaba la inversión privada, en la Provincia se confiaba el mayor grado de inversión a un ente público –Unidad Ejecutora del Conurbano–; mientras en la Nación se desregulaban y transferían áreas a otras jurisdicciones, en la Provincia se concentraban distintas facultades y atribuciones al extremo de obstruir el explícito reconocimiento a la autonomía municipal que consagra nuestra Carta Constitucional. No se trataba de modelos diferentes, sino de estrategias de acumulación de poder complementarias. No fue el ejercicio de una opción el patrón adoptado en la Provincia de Buenos Aires, si no de un plan específico que supuso hacerse cargo del caudal electoral que permitiera legitimar el régimen propuesto. Estrategia que funcionó casi dos lustros y que podemos escenificar en esta calculada divergencia: en el orden nacional asociación con los grandes capitales y pronunciada orientación liberal; en el orden provincial una clara centralización del poder y práctica de una política asistencialista de neto corte ortodoxo”. Reca, Ricardo Pablo, “*Reflexiones sobre el Régimen Municipal Bonaerense*”- Editorial Platense, año 2013, p. 69.-

No sólo se necesitaba habilitar la cláusula de reelección, que nuestra Constitución Provincial prohibía, sino mantener y acentuar una supremacía política, que no se debilitara frente a ese decisivo cambio de escenario.

En ese orden, el nuevo artículo 123 de la CN consagrado en el parágrafo de Santa Fe – Paraná-, resultaba una fuerte tensión frente al futuro artículo 123 de la Constitución Provincial, que consagraría el instituto de la reelección.

Vaya paradoja, dos mismos artículos en su numeración que enfrentaban una visión *institucional* y otra *política*.

La Nación habría conseguido su propósito en el marco de una reforma imprescindible, singular en su origen y procedimiento.<sup>15</sup>

En cambio, la Constitución Provincial no tenía resuelto ese problema, y lejos de ello su inicio estuvo signado por la interpretación del reglamento y en particular el alcance de las mayorías, de directa incidencia sobre la cláusula de la reelección.

Una puja de jurisdicciones marcó esa excepcional instancia y ubicó en prioritario lugar la continuidad del poder bajo cualquier otro propósito.

## **II-Tres razones a considerar.**

Por estas condiciones que estamos enumerando, parece oportuno subrayar tres aspectos íntimamente vinculados a la grave omisión del capítulo municipal.

**II.1-** El primero, es que la Convención bonaerense de 1994 presentó un escenario irrepetible en todo nuestro devenir constituyente.

Nos referimos, como lo desarrollaremos en el próximo punto, a una instancia ajena a las vicisitudes históricas que signaron el funcionamiento e integración de nuestros antecedentes.

Con ello no partimos de una posición de *idealismo político* que suponga desconocer las características de ese momento. Pero muy lejos estaban ellas de constituir algunos de los traumáticos escollos que definieron nuestra organización.

---

<sup>15</sup> Nos dice **Bidart Campos**: “La ley declarativa de su necesidad n° 24.309 presentó una novedad sorprendente, cual fue el llamado *núcleo de coincidencias básicas*. El conjunto de trece temas o puntos allí reunidos tuvo carácter *indivisible y hermético*. Conforme al art. 2º, la ley 24.309 estipuló que “la finalidad, el sentido y el alcance de la reforma...se expresa en el contenido del núcleo de coincidencias básicas...”. Por un lado, se prohibió introducir reformas en los 35 primeros artículos de la constitución. Por otro, el art. 5º de la ley 24.309 dispuso que el núcleo de trece puntos debía votarse sin división posible y en bloque, todo por “*si*” o por “*no*”. Por eso se lo denominó la cláusula “cerrojo”. De todas maneras, la convención constituyente esquivó el duro límite que la ley declarativa de la necesidad de reforma le impuso. Lo hizo incluyendo en el reglamento interno por ella votado una norma equivalente a la que en la ley 24.309 establecía la cláusula “cerrojo”. De esta forma se dio la imagen de que era la propia convención, la que adoptaba tal decisión, y que su cumplimiento provenía de su voluntad y no de la del Congreso”. Bidart Campos, Germán “*Manual de la Constitución Reformada*” Tomo I. Ediar Editora, 1998, p. 383 y ss.

Todo se presentaba para que se trataran y debatieran los *artículos, partes y temas* propuestos, con el carácter de una labor única e irrepetible.

Por eso, nos parece necesario repasar en una ligera sinopsis nuestros antecedentes constituyentes, para subrayar en su propia secuencia la razón aquí esbozada.

**II.2-** En segundo término, nos detendremos en el episodio de “*simultaneidad*” con la Constitución Nacional, que incorporó un rasgo distintivo respecto a todas las reformas de las Constituciones provinciales que se llevaron a cabo en el país.

De ese concomitante episodio, una de las razones que suele señalarse, es que la mayoría de los convencionales constituyentes por nuestra provincia en la Convención Nacional, consagraron con su voto el alcance autonómico de los municipios en el artículo 123<sup>16</sup>.

Hay quienes opinan que esta aprobación paliaría la omisión de los constituyentes bonaerenses en nuestra carta provincial.

No compartimos esta tesitura, y con dispuesta lógica inducimos que el definitivo alcance del artículo 123 de la Constitución Nacional, reflejó una posición fundante por parte de la Provincia de Buenos Aires, que mal podía desnaturalizarse al momento de su efectiva implementación.

Está claro que lo dispuesto en la parte final de este decisivo precepto “*conforme su alcance y contenido*”, no habilita una interpretación -como alguna vez se ha sostenido- por la cual la provincia pudiera mantener el mismo estado de cosas, en nombre de una prerrogativa jurisdiccional que el propio artículo reconoce<sup>17</sup>.

Lejos de ello, esta precaución constitucional implica la natural adecuación de la autonomía local a las condiciones e idiosincrasia de cada provincia. Es la forma con que

---

<sup>16</sup> Es este aspecto, **Soria** remarca “...Adviértase, además, que los convencionales por la Provincia de Buenos Aires ante la asamblea constituyente nacional que sesionó en las ciudades de Santa Fe y Paraná, en su gran mayoría, votaron por la cláusula de la autonomía del actual art. 123; en torno al cual no hubo reservas por parte de aquel Estado Provincial (v. Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, “Obra de la Convención Nacional Constituyente”, Bs. As., 1997, tº VI, p. 5783 y ss).” Voto del Dr. Soria, Daniel en fallo “*Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 11.757*”. causa I. 2021.

<sup>17</sup> Sobre este tema, **Hernández** observa: “La Convención fijó con claridad –alejando toda posibilidad de dudas- la obligación que deben cumplir las provincias de asegurar sus regímenes municipales en forma autonómica. No existe, en consecuencia, ninguna posibilidad de instauración de una autarquía, como naturaleza jurídica de los Estados locales. Es más, las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea el autonómico. Ello en virtud de la supremacía de la constitución nacional, reformada con legalidad y legitimidad por la convención de Santa Fe y Paraná de 1994. De todas maneras, tal como lo expresáramos en la Convención Constituyente, con respeto por las autonomías provinciales, y porque la variedad y asimetría constituyen la base de un buen régimen municipal, se indicó en el art. 123 que las constituciones provinciales deben reglar el “alcance y contenido” de la autonomía local. Siempre se interpretó –y ahora también, aunque con el carácter reconocido en el art. 123- que el régimen municipal debía ser legislado por las provincias en ejercicio de sus autonomías, y que, en consecuencia, no podía existir un régimen local uniforme en nuestro país. Ya veremos que el alcance y contenido de la autonomía se debe vincular con sus órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, como lo indica el artículo que estamos comentando. De ello resulta que la autonomía de las provincias tiene, con esta reforma, una intergiversable condicionamiento que respetar y que consiste en asegurar la autonomía municipal en dichos órdenes.” Hernández, Antonio María. ob. Cit, p. 137.

cada estado miembro concibió este inequívoco precepto, resultando a todas luces antojadizo que una justificación de este tipo pudiera sostenerse.

Por ello, creemos oportuno analizar la naturaleza de la Convención y el rol de sus integrantes, con el único objetivo de señalar que la “*simultaneidad*” no puede alegarse como una excusa, ni sus exigencias justificar el anquilosamiento de nuestro capítulo municipal.<sup>18</sup>

**II.3-** Por último, tampoco podemos soslayar el conflicto judicial que atravesó la Convención.<sup>19</sup>

Por cierto, no es esta la oportunidad para desarrollar tal complejo tema. Sin embargo, puntualizaremos algunas cuestiones.

- El conflicto se suscitó en atención a la cláusula de la reelección. En particular respecto a las mayorías requeridas para su aprobación y a su efectiva operatividad. En palabras sencillas, si se necesitaba una mayoría calificada para tal cometido y si su efectividad tenía inmediata aplicación.

El tema condicionaría *el inicio de la propia convención* (en cuanto a la definición de su reglamento interno), *su propio funcionamiento* (pues se dilató y prorrogó sus sesiones) y finalmente *judicializó sus cometidos*, en un hecho inédito en la que tuvo que intervenir nuestra Suprema Corte de Justicia.

El Alto Tribunal, en su sentencia, ratificó las facultades propias de la Convención en el dictado e interpretación de su reglamento, (posición sostenida por el interbloqueo), y ello dio lugar a un procedimiento especial y complementario para resolver el tema.

Efectivamente, se llamó a un plebiscito posterior que se sustentó en el artículo 214 que, como disposición transitoria, se incorporó a la Sección X de nuestra Constitución<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Al respecto **Soria** señala: “No afecta al razonamiento antes desplegado la evidencia de que al cabo de la labor de la Convención Constituyente provincial -que sesionó casi en paralelo a la nacional también en el año 1994- el contenido del capítulo municipal (actual Sección Séptima, Capítulo Único; Sección Sexta, Capítulo Único, de la Constitución de 1934) se haya mantenido inalterado. La exigente mayoría agravada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros de la Convención, que la ley declarativa de la reforma fijó como necesaria para modificar el régimen de las municipalidades (art. 16, segunda parte, ley 11.488), no logró reunirse; así, la Convención no pudo expresar un acuerdo en esta materia que permitiera sustituir el régimen local.” Voto del Dr. Soria, Daniel en fallo cit.

<sup>19</sup> Tuvimos la alta responsabilidad de asumir la representación de la Convención Constituyente como apoderados judiciales, junto a los doctores Máximo García y Luis Espinoza.

<sup>20</sup> **Artículo 214.-** El artículo 123 de la presente Constitución regirá a partir del período de gobierno iniciado por las autoridades ejecutivas electas en el año 1995; pero su aplicación inmediata podrá ponerse a consideración popular a través de un plebiscito a realizarse hasta sesenta días después de sancionada la presente, de voto obligatorio y vinculante, en el cual la reelección deberá obtener, como mínimo, la mitad más uno de los votos válidamente emitidos. A este efecto se computarán únicamente los votos positivos y negativos. Dicho plebiscito podrá ser convocado al efecto por el Poder Ejecutivo en los términos de la Ley Electoral vigente, a cuyo efecto podrá adecuar y modificar todos los plazos previstos en la misma. La Provincia será considerada como un distrito único y se utilizará el mismo padrón electoral del comicio del 10 de abril de 1994, dejando sin efecto lo que contempla el artículo 3 inciso 2 del apartado b) de la ley 5.109.

La letra de este precepto exige de mayor explicación y fue la expresión de un acuerdo con el Modín, fuerza que por entonces lideraba Aldo Rico.<sup>21</sup>

No era ya el instituto de la reelección lo que estaba en juego –cuya fórmula actual adherimos- sino su inmediata implementación, dato predominante que dio sentido al plebiscito que estamos comentando.

Fue en esta instancia postrera que se incorporó en la misma Sección el artículo 211 sobre la posibilidad que los municipios accedieran a los institutos de democracia semidirecta.<sup>22</sup> Una de las dos ínfimas cláusulas de incidencia sobre nuestro Régimen municipal, que quedaron como un testimonio póstumo y desabrido de aquello que finalmente no fue.<sup>23</sup>

De acuerdo a lo expuesto, nos detendremos brevemente en nuestro historial constitucional, para reafirmar las condiciones excepcionales que presentó en el año 1994 nuestra Convención bonaerense.

### III- Nuestros antecedentes constituyentes.

No está de más recordar que el primer gobierno argentino de Provincias (compuesto de los tres poderes), nació en 1821 -con prescindencia e independencia de los demás pueblos- y fue el de Buenos Aires; hasta esa fecha jamás la República Argentina había conocido otro gobierno que el nacional o central.

Así el primer ejemplo de un Poder Legislativo de Provincia fue la Junta de Representantes elegida en Buenos Aires entre los años 1820 y 1821. Ello no tenía precedentes en el país, y mucho menos que la misma se declarara "*extraordinaria y constituyente*", como lo hizo por ley del 3 de Agosto de 1821. El jefe de Buenos Aires tomaba el título de Gobernador, y en estas referencias se apoyaron las demás Provincias que copiaron el gobierno local de Buenos Aires, no sólo en su existencia, sino también en la extensión de sus facultades y el círculo de sus poderes y atribuciones.

---

En caso de ser aprobada por plebiscito la aplicación inmediata del artículo 123 de la presente Constitución, el período actual de gobierno del Ejecutivo provincial será considerado primer período de gobierno (Corresponde al artículo 123).

<sup>21</sup> **Lazzarini** así lo refleja: “Con el voto del Justicialismo y del Modín se aprobó una disposición transitoria en el art. 214;... El plebiscito se realizó el 2 de octubre de 1994, comicio en el cual la posibilidad de la reelección del gobernador en ejercicio, doctor Eduardo Duhalde, y del vicegobernador, Rafael Edgardo Romá, fue dispuesta por más del 61 % de los votos afirmativos emitidos en las urnas.” Lazzarini, José Luis “*Constitución de la Provincia de Buenos Aires 1994*”. Editorial Astrea, p. 48.-

<sup>22</sup> **Artículo 211**: “La Ley orgánica de las municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta”.

<sup>23</sup> Al respecto **Scotti** señala “La necesidad de modificaciones en la sección que nos ocupa devenía imprescindible, incluso, a partir de las propias innovaciones introducidas. En efecto, la designación de los jueces de paz, y de los nuevos magistrados de menor cuantía o vecinales se efectuará ahora (conforme al art. 173) por el poder ejecutivo en base a ternas vinculantes propuestas por el consejo de la Magistratura con acuerdo del Senado. Sin embargo continúa vigente el anterior artículo 182 (hoy 192) que atribuye a los municipios proponer al poder Ejecutivo, en la época que corresponda, las ternas para el nombramiento de los jueces de paz y suplentes” Scotti, Edgardo “*Comentarios a la Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*” Editorial Libros Jurídicos, abril 1995, p. 107.



Esto dio a luz a catorce gobiernos argentinos de carácter nacional por el rango, calidad y extensión de sus poderes.

Al respecto Juan Bautista Alberdi advertía “... *Buenos Aires vino a ser el creador indirecto del orden de cosas que ha formado la dificultad más grande para crear un gobierno común, por las facultades que se habían apropiado, a su ejemplo, todas las demás Provincias*”.

Esta demora en nuestra estructura como Nación se mantuvo, como sabemos, por más de treinta años, de conflictos, luchas y desavenencias.

Pero ni siquiera la Constitución Nacional de 1853, encontró en su seno a nuestro estado provincial.

**III. 1-** El 11 de abril de 1854 se firma el primer estatuto fundamental de la Provincia. Esa Constitución que constaba de 178 artículos respondía a una circunstancia de particular relieve político, se erigía sobre el campo todavía húmedo de Caseros, y reivindicaba la orgullosa integridad capitalina frente al acuerdo de San Nicolás.

Su concepto básico se reflejaba en el reconocimiento de Buenos Aires como un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior mientras no lo delegara expresamente en un gobierno federal.

Era la etapa en que la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, persistiendo en su soberanía extraordinaria, asumía funciones legislativas, de Convención Constituyente y de Colegio Electoral, ya que en su Sala se eligió por mayoría al Gobernador Capitán General de la Provincia.

Esta recordada instancia de secesión de nuestro territorio culmina con el convenio de paz firmado el 11 de noviembre de 1859 entre los delegados de la Confederación y los de Buenos Aires. Breve acuerdo que constaba solamente de dos artículos y que suponía la integración, aceptación y jura de la Constitución Nacional por parte de Buenos Aires, y la verificación de la Carta Magna para reflejar las condiciones impuestas por nuestro Estado.

Había en consecuencia que dictarse una nueva Constitución, como imprescindible necesidad después de la incorporación a la Unión Nacional.

**III.2-** La Convención Constituyente celebró su primera sesión preparatoria en la Ciudad de Buenos Aires el 4 de Mayo de 1870. El proyecto de Constitución se aprobó en general el 30 de Junio de 1871, fecha en que comenzó la larga y erudita discusión en

particular. Más de dos años necesitó la Convención para concluir su misión el 14 de noviembre de 1873.<sup>24</sup>

Se terminaba con ello un largo período de desencuentro, y la primera manifestación explícita del salto cualitativo que significó pasar del Estado Confederado a la Unión de un Estado nacional, vertebrado en la armonía constitutiva de sus Estados miembros, y en la forma de gobierno por su naturaleza republicana y federativa.

Pero la Constitución de 1873 no fijó una capital para la Provincia, probablemente porque la tenía, y no se consideró necesario mencionarla. Pero la cesión no fue de un territorio, sino de la cabeza con que había contado la Provincia desde que nuestro País surgió a la vida libre. Una vez más, las exigencias históricas y la convulsión política, imponían modificar la Constitución.

**III. 3-** El 24 de Agosto de 1881, se declaró la necesidad de la reforma y se dispuso el llamado a plebiscito. Se produjo, entonces, la Convención más larga y dilatada que reconozcan nuestros antecedentes públicos.

Buenos Aires había perdido más que su capitalidad, había perdido el estratégico epicentro de su dominio político y económico. Era el último acto simbólico que definía su efectiva integración.

Así como en 1859 había condicionado en el pacto su ingreso a la Unión, 'con la reserva verificatoria' que impuso la talentosa pluma de Mármol, Obligado, Vélez Sarfield, Mitre y Sarmiento -integrantes por ese entonces, de la Comisión redactora de examinación-, ahora la Nación ejercía su plena soberanía condicionando, en efectiva y armónica integración, el asiento de su gobierno.

Una vez más, Buenos Aires reaccionaba a sus exigencias históricas, la Constitución de 1889 fue la dilatada respuesta al reacomodamiento definitivo como estado provincial.

La Convención funcionó prácticamente en minoría y con prolongados intervalos, estando a punto de disolverse en varias ocasiones (1882-88). En líneas generales, fueron leves las modificaciones introducidas<sup>25</sup>; al margen de señalar por su art. 4 la sede de su

---

<sup>24</sup> “Buenos Aires, integrada con las restantes provincias de la Nación Argentina, no adecua su constitución a los términos de la sanción constitucional de 1860. Es por ello que la Constitución de 1854 del Estado de Buenos Aires rigió hasta que, con la Convención provincial de 1870/73, se sancionó la constitución de la Provincia de 1873, que, en nuestro criterio, es la primera Constitución provincial de Buenos Aires en la Nación Argentina.”- Lazzarini, José Luis, ob. cit p.22 y p.48.-

<sup>25</sup> En el tema que nos ocupa, la Constitución analizada, solamente incorporó el concepto de partido, así nos lo recuerda **Bernard**: “...Recién la Constitución de 1889 expresa que la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los **partidos** que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad. Toma así personería la noción de “partido” que es, por lo general, una vasta extensión de territorio donde coexisten junto a la ciudad o población cabecera- que casi siempre le da el nombre- otras poblaciones y lugares habitados (villas, caseríos) y vastas zonas rurales. Se conforman por la inédita vastedad del territorio provincial, municipios que son provincia dentro de la provincia, de suerte que ningún rincón, ningún tramo del suelo provinciano, queda fuera de la jurisdicción de una Municipalidad.” Bernard, Tomas Diego ob. cit. p. 268.-

capital en la *Ciudad de La Plata*,<sup>26</sup> detuvo casi con excluyente energía su centro de atención en el sistema electoral, convencidos que en ese régimen residía la base del poder más que en la soberanía popular.

En definitiva, se trataba de decidir sobre lo que más afectaba a los intereses políticos, y su tema rector fueron las arduas y prolongadas discusiones sobre el sufragio limitado ó calificado, lo que llevó a decir al convencional Joaquín Castellanos que estábamos “*ante un cuerpo agonizante y debemos darle el golpe de gracia para que deje de padecer en su honra*”.

**III. 4-** En febrero de 1932 se plantea, como venía haciéndose desde fines de siglo, la necesidad de modificar la Carta Provincial. La discusión pública empieza y se afronta la misión, más que con criterio institucional con pasión partidista.

La Provincia se encontraba políticamente representada por tres fuerzas: la democracia nacional, el socialismo y la Unión Cívica Radical.

El radicalismo se abstiene de participar, en ejercicio de una activa resistencia como consecuencia del quebrantamiento constitucional del 6 de septiembre de 1930.

El socialismo se incorporó con la advertencia que manifestara su convencional Carlos Sánchez Viamonte: “*...lo que nos trae ahora no es el aliento de progreso que parece guiar de un modo inevitable la conciencia social, sino por el contrario, la acción de una fuerza organizada que deliberadamente tiende a producir resultados...*”.

La Convención se integró con 121 convencionales del oficialismo y 20 del socialismo, entre los que se notaron las renunciadas de Alejandro Korn y Alfredo Palacios.

Se logró en parte consagrar figuras que expresaron una “modernidad institucional”, pero se estructuraron, paradójicamente, sobre dos ausencias irremediables: la falta de legitimidad producida por la ausencia de fuerzas políticas representativas, y la claudicación del régimen municipal, que se reflejaba en el mensaje que diera el gobernador Federico Martínez de Hoz que expresaba: “*creo que es inconducente que las Comunas tengan facultades políticas que perturben la acción administrativa del gobierno de lo casa*”.

---

<sup>26</sup> Luego de distintos estudios sobre el sitio de su emplazamiento, el 27 de abril de 1880, el entonces gobernador Dardo Rocha eligió las lomas de la Ensenada como el sitio ideal para asentar la nueva capital bonaerense. La piedra fundacional de la ciudad de La Plata, se colocó el 19 de noviembre de 1882, en lo que sería su actual centro geográfico, la Plaza Moreno. La reinstalación de los poderes públicos posibilitó la reforma.

**III. 5-** Por decreto del poder ejecutivo de la Provincia, se convocó a la Honorable Legislatura para el 25 de abril de 1949, a los efectos determinados por la cláusula quinta de las "disposiciones transitorias " de la recién reformada Constitución Nacional.<sup>27</sup>

Se inauguraba con ello, una instancia de anomalía en el procedimiento de reforma, que tuvo en sus particulares características de "emergencia ", la razón de su corta existencia.

Consagraba nuevos derechos sociales en un clima político disociado y de profundas diferencias. Su intención se expresó especialmente en lo referente a los poderes, ya que amplió el mandato del poder ejecutivo y legislativo de cuatro a seis años<sup>28</sup>.

Con el trance institucional de setiembre de 1955, el interventor federal de la Provincia por decreto de 16 de mayo de 1956, declaró nuevamente vigente la Constitución de 1934.

Vaya determinismo, la reforma propuesta terminaba su vigencia con el mismo acto con el que se había legitimado su inicio.

**III. 6-** Como podemos observar, el criterio ha sido esbozar las contingencias históricas y políticas que condicionaron el nacimiento de las distintas reformas consagradas.

Ello para indicar que nuestra última Convención Constituyente presentó un marco excepcional, porque no se encontraban comprometidas razones de estado, y la concurrencia de las distintas fuerzas políticas auspiciaba un ámbito sin precedentes.<sup>29</sup>

Pero estas apreciaciones incontrastables, no se correspondieron con el bochornoso inicio de la Convención del 16 de mayo de 1994.

El lamentable espectáculo ofrecido repercutió sobre nosotros como una muestra de desorganización y subalternas apetencias, desaprovechando un ámbito único y sobresaliente, cuya naturaleza repasaremos.

---

<sup>27</sup> **Cláusula 5°** "Autorízase por esta única vez a las Legislaturas provinciales para reformar totalmente sus constituciones respectivas, con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en esta Constitución. A tal efecto, en las provincias con poder legislativo bicameral, ambas Cámaras reunidas constituirán la Asamblea Constituyente, la que procederá a elegir sus autoridades propias y a tomar sus decisiones por mayoría absoluta. La reforma de las constituciones provinciales deberá efectuarse en el plazo de 90 días a contar de la sanción presente, con la excepción de aquellas provincias cuyo poder legislativo no se halle constituido, caso en el cual, el plazo se computará a partir de la fecha de su constitución". *"Las constituciones de la Argentina (1810/1972)"*. Recopilación, notas y estudio preliminar de Sampay, Arturo Enrique. Editorial Universitaria de Buenos Aires, p.552, año 1975.

<sup>28</sup> **Artículo 60** "Los diputados y senadores duran seis años en sus cargos y son reelegibles, pero las Cámaras se renovarán por mitad cada tres años."

**Artículo 92** "El gobernador y el vicegobernador durarán seis años en el ejercicio de sus funciones y cesarán en ellas el mismo día en que expire el período legal, sin que evento alguno pueda motivar su prorrogación por un día más ni tampoco que se le complete más tarde." *"Textos Constitucionales de Buenos Aires"* Constitución de 1949. Corbetta, Juan Carlos, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, ps.251 y 259.

<sup>29</sup> La Convención Constituyente estuvo integrada por 138 convencionales; de ellos 65 representaban al PJ, 30 a la UCR, 23 al Frente Grande, y 20 al Modín.

#### IV- La Convención Constituyente.

Nuestra Constitución no contiene ningún tipo de cláusula sobre las facultades que le competen a la Convención, en el sentido de si este cuerpo tiene algún grado de limitación para abordar los temas<sup>30</sup>.

De acuerdo al sistema rígido que prima en nuestra Carta, el proceso de reforma adoptado se compone de dos instancias claramente diferenciadas; una voluntad preconstituyente delegada por la misma Constitución a la legislatura (art. 206), que implica la potestad de ésta para dictar la Ley de Necesidad de la Reforma, determinando los *artículos y partes* (títulos, capítulos, secciones), como así también los *temas* a considerar (vgr. amparo, protección del medio ambiente, formas de democracia semidirecta, etc.), que quedan expeditos para su estudio y posterior sanción; señalando igualmente la forma de funcionamiento y el plazo dentro del cual deberá dar término a su cometido (art. 207).

La otra función es específicamente constituyente y le está reservada a la Convención.

**IV.1-** Sobre el alcance y la competencia del Cuerpo, subrayamos el criterio de que la Convención no era soberana, dado que su carácter de poder constituyente derivado lo debía ejercitar dentro del marco delegado por la legislatura (en la ley que así lo determina); por la sencilla y obvia razón que la reforma de la Constitución supone una Constitución preexistente, y en consecuencia la necesidad de atenerse a los procedimientos por ella previstos.

Pero si bien es cierto que este tema está resuelto en los hábitos constitucionales y en la mayoritaria postura doctrinaria, también lo es que a la Convención le asistía una "*soberanía*" *deliberativa o parlamentaria*, es decir una autonomía funcional para ser ejercida con plenitud dentro del marco establecido.

No podía hacer nada (modificar, alterar, suprimir, etc.) respecto a lo estipulado en la ley de declaración; pero podía hacer todo con respecto a los puntos que sí fueron incluidos.

A diferencia de la reforma nacional, donde la redacción de los artículos que formaban parte del núcleo de coincidencias básicas, obligaban al Cuerpo a la aprobación literal (art. 5° de la Ley 24.309); en la provincia, como dijimos, no ocurría lo mismo, y sólo se determinaron los *artículos, partes y temas* para habilitar su tratamiento.

---

<sup>30</sup> SECCIÓN IX, De la reforma de la Constitución, Capítulo Único

**Artículo 206.**- Esta Constitución sólo podrá ser reformada por el siguiente procedimiento:

a) El proyecto de reforma será tramitado en la forma establecida para la sanción de las leyes, debiendo contar con el voto afirmativo de dos tercios del total de los miembros de ambas Cámaras para ser aprobado. La ley indicará si la reforma será total o parcial y, en este último caso, las partes o los artículos que serán reformados.

**Artículo 207.**- En caso de convocarse a una convención reformadora, la ley expresará la forma de su funcionamiento y el plazo dentro del cual deberá dar término a su cometido.

Desde ya, el alcance de esos contenidos, debían ser el resultado de lo que decidiera, en su momento, la mayoría reglamentaria. En ese sentido, el artículo 16 de la Ley 11.488 establecía que la Convención sesionaría válidamente con la presencia de la mayoría absoluta del total de sus miembros (quórum), y aprobaría las reformas con el voto de la mayoría (con excepción de aquellos temas que expresamente exigieran la mayoría calificada); en concordancia con lo citado, el artículo 18 establecía la nulidad absoluta de todo apartamiento de las disposiciones de esta ley.

Estas eran las *reglas de comportamiento formal* a la que debía ajustarse el accionar de la Convención; pero también había una *regla sustancial*, que estaba dada por lo expresado en las plataformas de los distintos partidos políticos representados por sus constituyentes electos.

En una palabra, la Convención era la oportunidad y el ámbito para establecer el diseño de nuestra arquitectura socio-institucional; para lo cual debía atenerse a las modalidades que establecía la ley que declaraba su reforma, a la "*soberanía*" deliberativa que como órgano específico le asistía, y a las plataformas de las agrupaciones políticas representadas que habían ofrecido a la sociedad sus respectivas propuestas.

**IV.2-** Finalidades estas últimas, que se imponían por la sencilla razón que la Convención -al margen de su esencia constitucional, colegiada y ad hoc- no era una *abstracción*; sino que era el ámbito para expresar las posiciones de los Diputados Constituyentes, quienes de esta manera no sólo consagrarían el alcance de la futura reforma, sino que en sus opiniones, juicios y valoraciones dejarían plasmado el "*espíritu de la norma*", como inestimable fuente para su posterior aplicación.

Sabemos que la idea que "*el pueblo se autogobierna*", o que los "*gobernantes representan al pueblo*", y otras de similar tenor, responden al conocido criterio que la Soberanía emana del Cuerpo Social; pero ninguno de estos axiomas describen una realidad que ontológicamente sea como la descripción dice que es.

Aún más, mucho se ha discutido sobre la personería de la voluntad del pueblo, que pareciera pertenecer más al "idealismo filosófico", que a la personificación jurídica de una entidad supraindividual. Esto nos ubica en un arduo problema de la política, cual es definir las características y los límites del mandato que el elector transfiere al elegido.

Cuestión que ha llevado a manifestar a Ekmekdjian, que *no es el modo de designación el que da a una autoridad la calidad de representante, sino la naturaleza del poder que se le confiere*.

En este caso, la naturaleza del poder conferido implicaba nada menos que la reforma de nuestra Ley fundamental. Por lo tanto, no bastaba el carácter de elegido y el mandato

otorgado; si ello no iba acompañado de una calidad por parte de los Constituyentes como intérprete, vocero o portavoz del interés social en juego.<sup>31</sup>

Competencia que, a su vez, transitaba esa sutil y decisiva diferencia entre representación y representatividad.

La *representación* es el resultado de un determinado sistema electoral, que actúa como procedimiento mediador de una opción ejercida por la comunidad.

La *representatividad*, en cambio, es un fenómeno social que depende de factores mucho más complejos y sutiles. Está fuera del alcance de la normatividad. Como afirma Bidart Campos, *la representatividad se logra o no se logra, se tiene o no se tiene, en virtud de lo que hace u omite aquel a quien otro le demanda para que actúe como su portavoz.*

En lo referente al capítulo municipal, parece que estas valoraciones fueron ignoradas.<sup>32</sup>

Respecto a los constituyentes, vale preguntarnos:

Acaso podían los convencionales del '94 desconocer que nuestro actual régimen local había sido instaurado en el siglo XIX?

Acaso olvidaron que la Constitución precedente del año '34, no había realizado ninguna modificación en nuestro capítulo municipal?<sup>33</sup>

Acaso podían omitir el proyecto de apenas cuatro años antes, cuando las dos fuerzas mayoritarias habían concebido un gobierno local con autonomía plena?

---

<sup>31</sup> En una palabra, el fin "del Estado", no es un bien del Estado, sino de la Sociedad y de sus componentes. Es decir, el Constituyente debía actuar como un gestor de cosa ajena, un diseñador de la "res pública", para plasmar, en el marco del Estado Constitucional de derecho, un sistema jurídico institucional, cuyas atribuciones reflejaran las necesidades y valoraciones colectivas.

<sup>32</sup> Así se expresa **Quiroga Lavié**: "...en la instancia definitiva de la reforma efectivamente llevada a cabo, la presencia académica y docente de nuestra casa de estudios estuvo casi limitada a la figura, destacada sin duda, pero solitaria, del profesor titular de Derecho Constitucional de nuestra Facultad, el doctor José Luis Lazzarini. La indicación no está dirigida a señalar falta de idoneidad en los restantes integrantes de la Convención, por el contrario, hombres como Melchor Cruchaga, como ejemplo también muy destacado, establecieron parámetros de excelencia académica. La nota sólo marca la ausencia de la vida académica de nuestra Universidad (aunque sabemos que estuvieron presentes otros docentes del resto de la Provincia), en las circunstancias liminares de la vida institucional de la provincia. Una manera de poner de manifiesto el unicato de la política y el desplazamiento del saber especializado cuando de reformas de esta trascendencia se trata. Quiroga Lavié, Humberto. "*Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Comentario a las reformas y notas de jurisprudencia*". Edición Rubinzal.-Culzoni. P 8 y ss. Año 1994

<sup>33</sup> **Tenaglia** así lo refleja: "En oportunidad de reformarse el texto constitucional provincial en el año 1934, el artículo 202 (Constitución de la Provincia de Buenos Aires 1889) fue motivo de un arduo examen por parte de los convencionales constituyentes. Los socialistas que actuaban municipalmente desde el año 1900, propiciaban la reforma del artículo que determinaba la división de la provincia en partidos, acogiéndose al concepto de que el municipio era la ciudad. Para el sector rural proponían comunas o convenciones vecinales rurales. Por el otro lado, los conservadores que se enrolaban en el partido demócrata nacional se aferraban a los beneficios que había traído a la provincia el sistema imperante. Finalmente, el artículo, por mayoría, quedó establecido del mismo modo que lo estaba en el texto constitucional anterior, es decir el de 1889, el que a su vez provenía indemne de la primigenia constitución de 1854." Tenaglia, Iván Darío "*Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires*", Librería Editora Platense, La Plata 2000, p. 1 y ss.

Acaso podían desoír abiertamente lo dispuesto en la ley 11.488?

En cuanto al tema que nos ocupa, también nos preguntamos:

Cuál fue el arduo debate?

Qué proyectos o iniciativas se discutieron?

Qué voz se levantó para señalar este atropello inédito?

Dónde quedó el testimonio de una representatividad, que alertara sobre la gravedad institucional de esta omisión?

Interrogantes que no se asientan en una mirada retrospectiva desde la placidez que favorece el tiempo, ni en la distante posición intelectual ajena a los hechos y acontecimientos. Por el contrario, lo señalado lo venimos exponiendo desde hace más de treinta años y lo manifestamos con recurrente inquietud en aquel momento.<sup>34</sup>

Cómo podía una instancia tan excepcional, ahogarse en una confrontación tumultuosa e irreparable?

Cómo podía suscitarse desde el inicio una tensión que generó, por primera vez en la historia, un inédito conflicto de poderes?

## **V- El Conflicto Judicial.**

No es el caso distraer al lector en las distintas instancias y matices que promovieron el “conflicto judicial” de la Convención constituyente.

Ello llevaría una minuciosidad en sus secuencias y argumentos -sobre todo la transcripción de las posiciones esgrimidas- que excedería el límite de este trabajo.

Pero hay algo que sí podemos señalar, que afecta el tratamiento del Capítulo Municipal. La Convención hirió de muerte sus cometidos, en el mismo inicio de sus tareas, cuando su reglamento interno naufragó en un mar de conjeturas y reservas.

Esa inaugural sesión estuvo más de nueve horas sin la presencia de los convencionales del oficialismo, en un clima desconcertante que estableció una escenografía definitiva. Desde la situación recién referida, la discusión se expandió en torno a las autoridades de la Convención, el reconocimiento debido a la primera minoría, la forma de integrar las distintas comisiones o sus respectivas titularidades.

---

<sup>34</sup> Durante todo el transcurso de la Convención, hemos reflejado las distintas vicisitudes que atravesó la misma y expuesto las preocupaciones aludidas, en los artículos que se publicaron en el periódico “*El Constituyente*”. Semanario de la Reforma Bonaerense. Producciones Sol S.R.L. La Plata, 1994



En este marco, el escándalo que se desató en las gradas, y la denuncia penal que se presentó para permitir el ingreso de los convencionales al recinto, fueron marcando los sucesivos cuarto intermedio.

Más allá de los naturales intereses que animan este tipo de representación, se puso de manifiesto una descomposición, que a nuestro entender se estimulaba en los objetivos que en forma casi simultánea ya había logrado la Convención Nacional.

Parecía que el “quiebre” que inauguralmente se produjo en el Pasaje Dardo Rocha con las fuerzas del interbloque, reflejaba también una energía remanente del “quiebre” que había afectado el proyecto político del gobernador, al haberse consagrado la cláusula de la reelección en la Convención de Santa Fe.

No había más espacio que imponer el mismo criterio en la Provincia, pues cualquier otro resultado hubiera expuesto una debilidad a la que no estaban ajenos el mismo gobierno nacional, y las apetencias de quienes conformaban el bloque oficialista.<sup>35</sup>

Una ansiedad resolutiva ganó esas primeras horas, ánimo que indudablemente estaba alimentado en circunstancias políticas ajenas a la propia convención, pero de amplia y decisiva repercusión sobre sus propósitos.

Esta voluntad también estaba impregnada por un amor propio que sentía burlado su irrestricto apoyo al gobierno nacional y en particular a las expectativas sucesorias del proyecto.

Sólo así puede explicarse aquella tensión desproporcionada que inundó esa primera reunión del 16 de mayo.

Cualquier vocación dialoguista estaba de alguna manera condicionada por ese *otro hecho político*, que con sigilo había desplazado de las conversaciones a la propia provincia de Buenos Aires, y a su titular. Parecía confirmarse el designio histórico de nuestros gobernadores, inscribiendo una página más de ese fatalismo.<sup>36</sup>

Sobre este manto de fondo debe concebirse esa primera intolerancia, que convulsionó el permeable ánimo constituyente y desparramó su inmediata irritación.

El tema fundamental era lograr la reelección, como expresión vital de una fuerza competitiva y decidida a pujar por el más inmediato porvenir.

**V.1-** No se explica de otra forma esa intransigencia frente al Reglamento, más aún cuando el justicialismo contaba con 65 convencionales sobre un total de 138.

---

<sup>35</sup> No está demás tener presente, que el bloque oficialista se componía de dos grandes frentes: la *Liga Federal* y la *Liga Peronista Bonaerense*.

<sup>36</sup> En el contexto recién señalado, la única y aletargada concesión del gobierno nacional, fue la elección conjunta de convencionales el 10 de abril de 1994.

Era sin duda, la fuerza más importante numéricamente. Muchos de ellos, eran también los titulares de los organismos más jerarquizados (vgr. el titular de la Convención Constituyente lo era también de la Honorable Cámara de Diputados). Y estaba claro que su propia personería política había erigido una idea incommovible sobre su caudal electoral.

El concepto de mayorías que preveían los artículos 118 y 119 del Reglamento interno con la clásica dicotomía si se requiere esta supremacía sobre el “*total de los miembros*” o el “*total de los miembros presentes*”, fue la válvula de escape que presumió una nueva “conjura” estimulando un marco propicio para ese desenlace.

Al bloque oficialista le faltaban sólo cinco miembros para alcanzar la interpretación más rigurosa. Es decir, un espacio de negociación o “acuerdo”, que el propio gobierno había expuesto con amplia solvencia y ductilidad en anteriores situaciones.

Sin embargo, una sensación de emboscada nubló esa posibilidad, desaprovechando una instancia que, como referimos, se presentaba única en nuestro devenir constituyente.

La Convención se dilató en esta discusión, y los días se fueron consumiendo con la inercia del abroquelado; todos los demás temas quedaron supeditados a esta situación y la disposición que debía prevalecer frente a semejante instancia institucional, se fue politizando en discusiones irreconciliables y en la posterior judicialización.

**V.2-** Sin duda, debía ser la Convención el ámbito para resolver o interpretar los alcances por ella misma dados, pero el amparo interpuesto ante la justicia penal y correccional, inició un devenir que finalizó en el conflicto de poderes.<sup>37</sup>

Todas estas instancias consumieron la marcha necesaria y la expectativa se trasladó al ámbito jurisdiccional.

En un breve raconto, podemos citar que al amparo, prosiguió su contestación y una decisión favorable a los presentantes; luego un recurso de apelación y la intervención de la Cámara confirmando el fallo del Primera Instancia y posteriormente la elevación del “conflicto de poderes” que terminó nulificando las actuaciones precedentes.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Acción de Amparo, Juan Carlos Correa y otros, La Plata-Causa 65.360-.1º junio de 1994

<sup>38</sup> La Suprema Corte de Justicia, el 7 de julio de 1994, resolvió la existencia del conflicto de poderes y anuló todo lo hasta allí actuado. Con el voto mayoritario de los Doctores Ernesto Victor Ghione, Miguel Amilcar Mercader, Guillermo David San Martín, Emilio Rodríguez Villar, Juan Manuel Salas, Elías Homero Laborde, manifestando: “...Sobre el fondo de la cuestión planteada aquello que, en función de la Constitución y de la ley corresponde resolver en autos es extremadamente claro. El señor juez en lo Criminal y Correccional y la Cámara de Apelación en lo Criminal y Correccional carecían de competencia alguna para conocer en la cuestión que resolvieron y, consecuentemente, al hacerlo invadieron ilegítimamente la competencia de la Honorable Convención Reformadora Constituyente de la Provincia de Buenos Aires. Pues –a diferencia de la equivalente ley nacional- el artículo 1 de la ley 7166 restringe el “ámbito de la acción de amparo” (Capítulo I) a los actos u omisiones “de órganos o agentes de la administración pública” (ver asimismo art. 7 inc. c, 15 inc a, 16, 24 y 26 de la ley 7.166). “Órganos” y “agentes” que no deben ser confundidos con la naturaleza –administrativa o no- del acto que originó la acción de amparo. Y la

Mientras ello ocurría, se barajaron distintas hipótesis para continuar con el trabajo sobre los tópicos a reformar y tuvo -por la fuerza de las circunstancias- que plantearse una prórroga a partir de la discusión desde cuándo corría el plazo estipulado y su efectivo cumplimiento.<sup>39</sup>

Todo ello enrareció el clima de consensos, más aún cuando lo resuelto por la Corte Provincial convalidó la posición del reglamento, supeditando la efectiva operatividad de la cláusula de la reelección.

En este contexto, el capítulo municipal se constituyó en una prenda de cambio a todas estas vicisitudes. Una callada devolución de favores a una histórica reivindicación del radicalismo, y a su vez la consolidación de un modelo territorial de poder, que ahora debía centrar toda su atención en el plebiscito que iría a llevarse a cabo en apenas dos meses.

No podía ser otra la discusión, ninguna otra que distrajera la mirada sobre lo que todavía estaba irresuelto.

No está demás reiterar que el propio art. 214, que permitió esta instancia fue un acuerdo del oficialismo con el Modín, la misma fuerza que había actuado con la oposición impidiendo lo que ahora permitía.

El costo de esa negociación, más allá de las especulaciones y reservas que generó ese acuerdo, nos permite preguntarnos qué hubiera ocurrido si esa disposición se hubiera puesto de manifiesto en los prolegómenos de la Convención, destrabando la compleja aritmética de las mayorías.

---

Honorable Convención no es un “órgano” ni un “agente” de la “administración pública” (arts. 1 y conc. Cit.), cualquiera sea la naturaleza de los actos que produzca (en ello se diferencia el presente caso de los publicados en Acuerdos y Sentencias 1961-I-163; 1962-I-163 y 935; 1962-III-12 y 1968-157). Por otra parte, la cuestión planteada aparece conceptualmente relacionada sólo con el art. 193 de la Constitución, que no instituye “derechos” ni “garantías” en el sentido del art. 1 de la ley de amparo (Sección primera de la Constitución). Cabe acotar, a título ilustrativo, que el citado art. 193 se refiere al funcionamiento de la Convención Reformadora a través de una genérica referencia de su forma y plazo, pero la falta de un contenido particularizado de tales aspectos que pudiera vincular directamente al órgano reformador evidencia que, en última instancia, podría configurarse una eventual infracción de la ley 11488, pero no el quebranto directo del art. 193 de la Constitución de la Provincia.

<sup>39</sup> De la lectura de la ley 11.488 surgían distintos momentos: **La Instalación de la Asamblea** (Art. 13); **La constitución de la Asamblea** (Art.14); **El Inicio de las sesiones** (Art. 12); **El Inicio de las actividades** (Art. 4 del Decreto de convocatoria). En este sentido, oportunamente observamos: “Debemos suponer que la utilización de estos términos no son antojadizos y que por el contrario responden a diferentes actos, que forman aislada pero concatenadamente parte del procedimiento previsto. **La instalación**, es el requisito en el cómputo del improrrogable plazo de vigencia para el logro del cometido, como expresión del Art. 13 de la ley y en cumplimiento del imperativo constitucional del Art. 193 de nuestra Carta Fundamental. En este orden de ideas, se manifiesta el decreto del 10 de enero de 1994, al fijar el día 16 de mayo a las 10 hs. para el inicio de la actividad (Art.4). Con esto queremos subrayar, que lo previsto por el Decreto no es una cláusula de mera formalidad, sino el Inicio del cómputo para el inexorable plazo previsto, cuyo efecto es la clausura de las sesiones y la caducidad de los mandatos de los diputados Convencionales”. Reca, Ricardo Pablo “*Dictamen sobre el reglamento de la Convención*” p.6, La Plata, 22 de mayo de 1994.

Es cierto que toda negociación se hace fuerte cuando resulta imprescindible, y esa necesidad dota de un valor extraordinario su materialización.

Pero si las posturas hubieran sido tan intransigentes, o hubieran estado imbuidas de una responsabilidad histórica, hoy tendríamos capítulo municipal, o en su defecto, no tendríamos ni una cosa ni la otra.

El acuerdo llegó para aquello que desde el inicio primó; su costo fue la *gravísima omisión del capítulo municipal*, que en estos veinte años ha ido tallando su propia y desvalida estatura.

**V.3-** En este orden de ideas, tampoco podemos dejar de considerar que aparte del mandato del Poder Ejecutivo, el otro tema en el que estaba en juego el alcance del poder, era la reforma municipal.

Todos los demás preceptos consagrados (vgr. Consejo de la Magistratura, fuero contencioso administrativo; cláusula del medio ambiente; etc) en nada podían conmovier en el corto plazo la concepción diseñada.

Se necesitaban leyes que desarrollaran sus cometidos (el fuero tardó nueve años en instaurarse) y en los otros casos eran derechos y garantías (habeas data, amparo, derechos de incidencia colectiva, etc), que recogían la actualizada postura de nuestro constitucionalismo estadual.

La autonomía municipal hubiera desplazado inmediatamente el eje de las preocupaciones, y su alcance su hubiera multiplicado por los más de ciento veinte municipios de todo el territorio.

Parecía inadmisibles tener esa magnanimidad en momentos en que el propio liderazgo había quedado dañado, y aún más, si ello hubiera desatado una energía que difuminara la voluntad política que se requería para hacer frente al plebiscito.

**V.4-** Pero la omisión no sólo se cumplió en la Convención, se consolidó en todas las situaciones posteriores.

Mucha tinta se volcó en la doctrina señalando esta grave omisión<sup>40</sup>. Se habló de la posibilidad de intervenir la Provincia,<sup>41</sup> de la inconstitucionalidad del capítulo VII,<sup>42</sup> pero poco, muy poco, se formuló en los hechos.

---

<sup>40</sup> Así se manifiestan **López y Abrodos**: “El artículo 123 de la Constitución Nacional es una nueva regla de sujeción, razón por la cual, al actual municipio bonaerense no le cabe otro calificativo que el de inconstitucional, por resultar, abiertamente contraria a la sección VII de la carta bonaerense de 1994 al juego de los artículos 5 y 123 de la nueva constitución Federal. La reforma intentada en 1989, y que naufragara en el referendun popular del 5 de agosto de 1990, contaba entre sus mejores logros la mutación producida en el sistema municipal bonaerense: consagrando la autonomía municipal absoluta, con sus caracteres de autonomía institucional, política, económico-financiera, tributaria y administrativa. Cecilia Abrodos- Jorgelina López “*Autonomía Municipal Bonaerense. El desafío Institucional*”

Las imputaciones institucionales se fueron atenuando; algunos pragmáticos prefirieron eufemísticamente decir que teníamos una “*autonomía semi-plena*”; pocos intendentes insinuaron presentaciones que rápidamente claudicaron frente al apremio por los recursos u obras. Los propios protagonistas, justificaron su misión en los logros plasmados y en la genuina satisfacción por su participación. En los congresos y jornadas la cuestión se fue diluyendo, y sólo se escucha el consensuado y ferviente deseo por una futura modificación.

Quizás esta haya sido la mayor responsabilidad institucional; desconsiderar que episodios de esta naturaleza son excepcionales y se llevan a cabo en distancias de muchos lustros o décadas.

No haber percibido con la fuerza de la representatividad, que lo que se deja de hacer, constituye un inevitable límite de nuestro horizonte social.

No haber asumido esa idea perdurable que define la institucionalidad para construir los cimientos de una reforma, que promoviera nuestro elemental y primigenio “*derecho a la ciudad.*”

## VI-Conclusión

Como hemos visto, la Constitución ha respondido invariablemente a situaciones provocadas por hechos socio-institucionales y políticos, que han repercutido en la consagración y desenvolvimiento de nuestra organización.

La ligera reseña que hemos realizado así lo acredita, y pone de manifiesto que Buenos Aires ha actuado bajo el influjo de la reacción -que está en el juicio histórico valorar-, incluyendo en oportunidades, la abstención de sus fuerzas políticas representativas.

---

*Pendiente*” “*El Sistema Constitucional Bonaerense*” Director Ziulu, Adolfo, coordinador Portela, Julián, Editora Platense, La Plata, 2006, p 296 y 297

<sup>41</sup> Así lo indica **Biglieri**: “Las apostillas políticas contarán miles de historias y anécdotas, se escribirán muchos artículos y ensayos y llegará el tiempo de la leyenda. En todas se hablará de los caciques del Gran Buenos Aires, su señorío feudal y sus reelecciones interrumpidas, pero como la única verdad es la realidad, denuncio que la violación aquí enunciada queda contemplada dentro de los alcances del artículo 6 de la constitución Nacional y pone a la provincia de Buenos Aires en condiciones de ser intervenida”. Biglieri, Alberto “*Estudios de Derecho Municipal*”, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires 2010, p. 67.

<sup>42</sup> Al respecto **Losa** señala: “Aunque la provincia de Buenos Aires –que promulgo su reforma constitucional veinte días después de la nacional- nada expresa sobre lo preceptuado sobre el artículo 123, y mantiene el capítulo del régimen municipal como lo trato la reformada constitución de 1934, entendemos que sus municipios son autónomos por imperio de la normativa nacional, pues si el gobierno de la provincia desconociera esa norma supraprovincial, planteado que fuera un conflicto, debería privilegiarse la Constitución Nacional”. Losa, Néstor Osvaldo “*El derecho Municipal en la Constitución vigente*”, editorial Abaco, Buenos Aires 1995, p 278 y 279.

\* Agradezco especialmente a la joven abogada Melina Grossi, su valiosa colaboración en la elaboración de este trabajo.

Por eso, resulta importante enfatizar que la Convención Constituyente de 1994, fue la primera que se reunió sin que episodios traumáticos de nuestra vida cívica la condicionaran, y también la primera vez que participaron en su asamblea el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

No era la Constitución de 1854, reflejo de la secesión de Buenos Aires; ni la de 1889 que marcó el período más largo y difícil de nuestra provincia después de perder su capital y su puerto. Ni la de 1934, cuando los hechos históricos del 6 de septiembre de 1930, llevaron a la abstención del Radicalismo y a la división del propio partido Socialista.

En la Convención del '94, no estuvieron en vilo los valores de nuestra integridad como Nación, ni ausencias que subalternizaran el parto de nuestra Carta Fundamental. Entonces, qué ocurrió? Sobre esta corrosiva inquietud se basa este trabajo.

Tampoco podemos dejar de ponderar, que el Capítulo municipal fue el único tema que no se trató y ello conlleva una significativa responsabilidad.

Las excepciones se miden por la fuerza de su singularización, es decir deben manifestarse en un presupuesto fáctico o jurídico que resulte irreductible y de cuenta de su razón.

Cuál fue el hecho aquí?

La falta de tiempo?

La exigencia de las mayorías calificadas?

Una irresoluta tensión entre los bloques?

Una posición política precedente y deliberada?

En fin, tal como lo venimos señalando, las conjeturas pueden ser varias pero todas afines con el resultado final. La provincia más grande del país se presenta inerme en su organización municipal, como veinte años después se puede constatar.

Por eso, la experiencia que hemos comentado tiene que dejarnos una perentoria señal, que reubique la estatura de lo político frente a lo institucional, para propender a lo que tanto reclamamos cuando aludimos a *políticas de estado*.

Un concepto de nuestra vida pública, que no puede ni debe confundirse y menos aún capitalizarse con la mezquindad de quien todo lo pondera desde su perspectiva electoral.

Es fundamental que una nueva convención se realice lo antes posible, y que cualquiera sea la fuerza política que gobierne el próximo año, tenga entre sus indubitables fines sanear esta *gravísima omisión*.

No se trata de una deuda política, ni académica, sino de una deuda social que permita liberar una adormecida energía ciudadana y definir nuestra identidad local.

Cómo vamos a tener un municipio que entre sus misiones constitucionales se encuentre la de tener a su cargo asilos de inmigrantes?

Cómo podemos seguir viviendo en un gobierno local inmutable, como si todo un siglo transcurrido no fuera suficiente reflejo de su palmario retraso?

Esa imprescindible reforma municipal no puede ni debe dilatarse, ni entrar en contiendas que no sean el compromiso con las ideas y un ineludible sentimiento federal.