

# Breve historia del derecho público bonaerense

POR **CARLOS A. BOTASSI** (\*)

*Sumario: I. Introducción. II. Los orígenes. III. Las Constituciones Bonaerenses. IV. Régimen constitucional vigente. Constitución de 1994. V. Organismos de control y asesoramiento. VI. Hitos recientes. VII. Colofón. VIII. Bibliografía.*

## **Resumen:**

### 1.- Objetivo

Revisar someramente los orígenes, la evolución histórica y el presente del Derecho Público en la Provincia de Buenos Aires.

### 2.- Metodología

La metodología de investigación empleada ha sido la histórica en cuanto respecta al estudio de las instituciones coloniales, y comparativa respecto de las sucesivas constituciones bonaerenses

### 3.- Conclusiones.

A partir de los sucesos de Mayo de 1810 la historia de la Nación Argentina y de la Provincia de Buenos Aires se confunden y avanzan en una sola y única dirección hasta la década de 1820 cuando surgen los desencuentros que culminarán en la guerra civil y, tres décadas más tarde, en la secesión del Estado soberano de Buenos Aires, para regresar a formar parte del Estado Federal en 1860.

El estudio de estos sucesos, hasta llegar al momento actual cuando se enfatiza la trascendencia del federalismo de concertación, resulta de suma importancia a poco que se advierta que una circunstancia tan trascendente para el Derecho Público, como lo es el carácter local del Derecho Administrativo, fue consecuencia del triunfo de la tesis federal impulsada por el interior.

**Palabras claves:** Federalismo - Derecho Público - Provincia de Buenos Aires.

Brief history of public law in the province of Buenos Aires

## **Abstract:**

### 1.- Goal

Briefly review the origins, historical development and present of public law in the Province of Buenos Aires.

### 2.- Methodology

The research methodology has been used historically as regards the study of colonial institutions, and comparative successive constitutions Buenos Aires.

### 3.- Conclusions

Since the events of May 1810 the history of Argentina and the Province of Buenos Aires are confused and move into one direction only until the 1820s when disagreements arise, culminating in civil war and three decades later, in the secession of the sovereign state of Buenos Aires, to return part of the federal state in 1860.

---

(\*) Profesor Ordinario Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y Director de la Especialidad de Posgrado en Derecho Administrativo en esta Facultad UNLP.

The study of these events, until the present time when federalism stresses the importance of consultation, is extremely important as soon as one becomes aware that a circumstance so important to public law, as is the local nature of Administrative Law, resulted from the triumph of the thesis-driven federal interior.

**Keywords:** Federalism - Public Law - Province of Buenos Aires.

## I. Introducción

En una obra de celebración del Bicentenario de la Patria nos ha parecido pertinente realizar una retrospectiva del desarrollo del Derecho Público provincial. Dos prevenciones resultan imprescindibles: la primera que dicha labor necesariamente se concentra en la historia constitucional de nuestra Provincia; la segunda que el esfuerzo de síntesis será cíclopeo. Pensamos que el artículo 3.1 del Código Civil español resulta sumamente acertado cuando establece que la interpretación de los textos legales debe considerar “*los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas*”.

Desde el atalaya histórico lo primero que conviene destacar es que aquella ínfima aldea inicial levantada a la ribera del Río de La Plata se fue extendiendo hasta llegar a ser, luego de ceder parte de su territorio para el establecimiento de la Capital Federal, la actual Provincia de Buenos Aires que juega un rol esencial en el presente de nuestra Nación por tratarse de su distrito político, económico y social más relevante, ya que es el Estado local más poblado y el que posee el mayor índice de producto bruto interno (35% del total del país). Las actividades industriales bonaerenses representan casi la mitad del producido nacional, destacándose refinación de petróleo, autopartes, productos medicinales, lácteos y frigoríficos. Cuenta con una superficie de 307.571 km<sup>2</sup> que representa el 11% del territorio nacional. Concentra casi el 40% de la población ya que se acerca a los 15 millones de habitantes. Este último dato posee una trascendencia política excepcional al proporcionar el 38% de los votantes en los comicios de alcance nacional, porcentaje que lógicamente se refleja en el número de bancas a cubrir en las cámaras legislativas.

La Provincia de Buenos Aires goza de una ubicación estratégica debido a su clima templado con nivel de lluvia abundante, al hallarse equidistante de la región tropical del norte y de la zona patagónica en el sur. Abarca más del 50% de la superficie de la Pampa Húmeda por lo que sus tierras resultan excelentes para el cultivo de cereales, forrajes y oleaginosas, al igual que la cría de ganado vacuno. Esta circunstancia, unida a su condición de inmejorable puerto natural, hizo que fuera el asiento seleccionado por los navegantes españoles que se aventuraron en la región. Registra también el record nacional de concentración de población en el cinturón que rodea a la Capital Federal, primero llamado “*Gran Buenos Aires*” (reemplazando la denominación de “*Campaña*” vigente durante el Siglo XIX) y más tarde “*Conurbano Bonaerense*”. En esa superficie de 3.630 km<sup>2</sup> viven alrededor de nueve millones de personas que representan el 63% del total de la población provincial. Se trata, en general, de emigrados de provincias que soportan severos problemas de empleo como Chaco, Corrientes, Tucumán y Formosa y también de personas desocupadas y subocupadas venidas desde países limítrofes (especialmente Bolivia y Paraguay). El Partido de La Matanza, absolutamente urbano, cobija a 1.300.000 habitantes. Semejante anomalía demográfica dejó obsoleta e insuficiente a la infraestructura oficial y la mayoría de la población del conurbano carece de agua potable, desagües cloacales, transportes y comunicaciones, encontrando dificultades para acceder no sólo a puestos de trabajo sino también a los servicios de salud y educación. Según informaciones oficiales (Proyecto ARG/04/025, *Apoyo y fortalecimiento de la gestión de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), la provincia más rica del país soporta niveles alarmantes de pobreza, que reporta casi un millón de personas sin empleo, y que obliga a emprender desde el Estado una serie de estrategias de intervención o “*políticas sociales*” tendientes a revertir la situación o, al menos, mejorar en alguna medida la calidad de vida de la gente. Se trata de una asignatura pendiente que deberán rendir urgentemente las actuales y futuras generaciones de autoridades nacionales, provinciales y municipales, apelando a toda su capacidad, realizando el mayor esfuerzo imaginable, imbuidas de un alto grado de honestidad y espíritu de sacrificio.

Así como resulta inexplicable que una Nación como la Argentina esté sumida en el subdesarrollo, resulta todavía menos comprensible que una provincia tan rica consienta que una gran parte de su población viva en condiciones infrahumanas.

De acuerdo a datos extraídos de la Ley de Presupuesto para el año 2010 existen en el Estado bonaerense alrededor de 480.000 empleados públicos. El área más poblada es la Dirección General de Cultura y Educación con 310.00 agentes. El Poder Judicial emplea a 25.000 agentes y el Ministerio de Seguridad a 64.000.

## II. Los orígenes

La denominación de “Buenos Aires”, que hoy comparten la Provincia y la Ciudad Autónoma Capital del Estado Federal, cabe atribuirle a Don Pedro de Mendoza, primer adelantado del Río de La Plata, que el 3 de febrero de 1536 fundó el puerto de “Santa María del Buen Aire”. Al poco tiempo el caserío fue abandonado por los españoles que se trasladaron a Asunción. Como su excelente ubicación la convertía en un elemento crucial para continuar la colonización fue rescatada del olvido cuatro décadas después cuando Juan de Garay fundó por segunda vez la incipiente ciudad el 11 de junio de 1580 bajo el nombre de “Santísima Trinidad del puerto de Santa María de los Buenos Aires”.

Como fuera acertadamente resaltado, *“a lo largo de su primer siglo de vida, Buenos Aires asumió enérgicamente la vocación intermediadora que había inspirado su fundación, tuvo enfrentamientos con otras ciudades españolas y encabezó un movimiento de expulsión contra usurpadores extranjeros. Por lo que puede decirse que en aquellos primeros cien años, la ciudad porteña marcó claramente el signo de su futura relación con el destino nacional: una relación matizada de entendimientos y enfrentamientos, de gerencias y mediaciones, de liderazgos gloriosos por momentos, pero no pocas veces resistidos”* (Luna, 1982:11). *Es que el origen mismo de la Provincia de Buenos Aires está ligado de manera inescindible al nacimiento y desarrollo de la República Argentina ya que sus principios se confunden haciendo relativo y opinable todo intento de diferenciación. Resulta usual, sin embargo, afirmar que el origen institucional de nuestra Provincia se sitúa en el año 1820, momento en el cual se produjo la disgregación de las “Provincias Unidas” ante la ausencia de un poder central y la incesante presión de los caudillos del Litoral.*

Los acontecimientos políticos hicieron que la Provincia de Buenos Aires comenzara a consolidar sus instituciones con un criterio local. El Gobernador se limitó a su función ejecutiva; la Sala de Representantes ejerció su tarea legislativa y comenzó a estructurarse una clara actividad judicial diferenciada de las dos restantes. La posterior llegada al poder de Juan Manuel de Rosas y su perfil hegemónico colocaría a la Provincia de Buenos Aires en una posición de liderazgo con relación a las demás provincias argentinas.

La denominación “Provincia de Buenos Aires” era usual antes de la creación del Virreinato. Pedro de Cevallos, primer Virrey del Río de La Plata, en una misiva dirigida a Carlos III reclamó con éxito que el poder que detentaba sobre “la Provincia de Buenos Aires” se extendiera a todas las provincias que entonces comprendían la jurisdicción de la Audiencia de Charcas, como Paraguay, Tucumán, Potosí y Santa Cruz de la Sierra. Las actividades del Cabildo de Buenos Aires, fundamentalmente los acontecimientos de Mayo de 1810 que culminaron con la ruptura del Virreinato del Río de La Plata respecto de su metrópoli española, denuncian la existencia del germen de la nacionalidad. El primer centro de poder que puede calificarse como un embrionario órgano de gobierno se denominó alterнатivamente “Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de La Plata” (Bando aparecido en la noche del 25 de Mayo de 1810, transcrito en Varela, 1910: 83) y “Junta Provisional Gubernativa de la Capital de Buenos Aires” y en todos los casos sus disposiciones fueron dirigidas al “Pueblo de Buenos Aires”, a los “Vecinos de Buenos Aires” y a los “Cuerpos Militares de Buenos Aires”. La identificación de lo porteño con lo patriótico, considerando a Buenos Aires “la Atenas del Plata” y la “gran Capital del Sur”, generó un desmedido orgullo entre sus pobladores y un sentimiento centralista que fue invocado como justificación de sus privilegios, postergando la concreción de la definitiva unión nacional. Felizmente el peso de aquellos antecedentes y la conciencia irrefutable de poseer un des-

tino común, hizo que las restantes provincias argentinas, a pesar de los desencuentros y las guerras fratricidas, consideraran a Buenos Aires la “*hermana mayor*” de nuestra Nación.

### 1. Buenos Aires colonial

Luego del accidental descubrimiento de América, las “Indias” fueron incorporadas a la Corona de Castilla, rigiéndose por sus mismas leyes. Más tarde la especificidad de sus problemas obligó a la Metrópoli a establecer un gobierno local y -fundamentalmente- a dotarlo de una legislación especial (Zorraquín Becú, 1978, I: 110). Lamentablemente el derecho de las comunidades nativas, vigente a fines del Siglo XV, no fue tomado en consideración por los conquistadores a pesar de que las grandes culturas precolombinas, como los Incas, Mayas y Aztecas, sugieren por sus obras de irrigación y urbanización la existencia de sociedades firmemente establecidas y prolijamente organizadas, exigiendo por lo tanto la vigencia de reglas jurídicas de relativa complejidad, *ubi societas, ibi ius* (Margadant: 1996:355). Al celebrar en 1494 el Tratado de Tordesillas con Portugal la Corona de Castilla se aseguró el dominio de las tierras aledañas al Río de La Plata. Durante el Reinado de Carlos V (1517-1556) se consolidó el poder absoluto. Más tarde se inició un proceso de codificación, inspirado en el método del Corpus Iuris de Justiniano, que culminaría en 1680 con la Recopilación de las Leyes de Indias.

En los dominios españoles en América, las leyes -tal cual hoy las concebimos y más allá de sus diversas denominaciones- eran impuestas por los adelantados, virreyes, gobernadores y audiencias. En un nivel inferior -comparable a los actuales decretos del Poder Ejecutivo- se encontraban una serie de normas dictadas por los corregidores, tenientes y cabildos. Originariamente los virreyes sumaban las competencias que luego se atribuirían a los gobernadores, capitanes generales y presidentes de las audiencias. Además estos directos representantes del Rey no solo detentaban el poder en el enorme territorio del Virreinato sino que ejercían el gobierno local en su sede de residencia. Sus funciones eran legislativas, ejecutivas y judiciales y, por ende, tan variadas que incluían desde la realización de obras públicas, la atención de la sanidad, hasta las medidas destinadas a incrementar la recaudación de impuestos. En su calidad de Presidente de la Real Audiencia el Virrey distribuía las causas entre los jueces y controlaba la manera en que ejercían su ministerio. Como Capitán General era la máxima autoridad del ejército y ejercía la justicia militar.

Entre 1552 y 1776, ejerciendo un poder legislativo limitado y siempre subordinado al virrey, los gobernadores sancionaron “*ordenanzas generales*” casi siempre relativas a cuestiones de organización política y administrativa (fundación de ciudades, otorgamiento de tierras, designación de funcionarios, construcción de obras públicas y policía). Asimismo, en ejercicio de funciones judiciales, los gobernadores resolvían conflictos a través de “*bandos*” y “*actos de buen gobierno*”. Al mismo tiempo las cuestiones consideradas sustanciales y de interés regional eran reguladas por el Consejo de Indias.

Si tenemos en cuenta que el descubrimiento y colonización fue una empresa asumida por aventureros apoyados por capitales privados, lógicamente orientado a la obtención de ganancias, debe anotarse en favor de la monarquía asociada a la empresa para expandir su imperio y convertir a los nativos a la religión católica, una preocupación por regular la formación y desarrollo de las nuevas sociedades, que derivó en la creación de un derecho propio para las Indias de prevaeciente aplicación respecto del derecho castellano. La legislación de entonces atendía casos concretos y particulares como manera de resolver situaciones conflictivas inmediatas (Díaz Cano, 1992:30). En la práctica el segmento más relevante y al que se prestaba mayor atención eran aquellas disposiciones que pueden considerarse de Derecho Administrativo, entendido con un criterio “residual”, es decir como todas aquellas reglas ajenas a lo parlamentario y a lo judicial (Clavero, 1992:112). De esta manera, casi toda la abundante legislación española sancionada para las posesiones de ultramar era de Derecho Público, abarcando la organización política, la competencia de los funcionarios, el control de la hacienda, la condición de los indios y el régimen de los esclavos. El Estado se erigió en guardián de las relaciones humanas en estos parajes, “*hasta que se llegó, en la segunda mitad del Siglo XVII, a un completo estatismo puesto al servicio de la monarquía despótica e ilustrada*” (Zorraquín Becú, 1978, I: 228).

La normativa de entonces, aunque el rey era el supremo legislador y el más alto magistrado judicial, establecía la garantía del juicio previo a cualquier condena. Demostrando una clara preocupación por la equidad, las disposiciones dictadas expresamente para los nuevos territorios, influenciadas profundamente por la moral cristiana, autorizaban a las autoridades locales a solicitar la revocación de las órdenes reales cuando las consideraran injustas o inconvenientes (Zorraquín Becú, 1967:27).

El derecho consuetudinario tuvo notable importancia; nada menos que la institución del cabildo abierto funcionó en todas las ciudades hispanoamericanas en base a reglas no escritas.

En 1566, tres décadas más tarde del arribo de Don Pedro de Mendoza, la Provincia del Río de La Plata -cuyo vasto territorio incluía al Paraguay- en lo jurídico quedó sometida a la Audiencia de Charcas (ubicada en la ciudad del mismo nombre en el Alto Perú, fundada en 1559, también llamada Chuquisaca y La Plata) y en lo político al Virreinato del Perú. Las audiencias tenían funciones legislativas, de gobierno y de consulta. El virrey solía delegarles responsabilidades administrativas y en numerosas ocasiones los miembros de las audiencias se reunían en “acuerdo” con los gobernadores y con el propio representante del monarca. Desde aquellos orígenes Buenos Aires fue la residencia de las autoridades políticas y eclesiásticas representantes de la Corona de Castilla. En 1695 fue declarada Capital de la Gobernación del Río de La Plata y, como ciudad-puerto, fortaleza militar y sede gubernativa, marcó el rumbo jurídico de la embrionaria Nación Argentina. Su trascendencia se intensificó a partir de 1776 cuando la Gobernación fue transformada en Virreinato del Río de La Plata.

En algunos aspectos la notable influencia de la religión y la invocación permanente y justificante de la “misión evangelizadora” tuvieron consecuencias disvaliosas. Las provincias sudamericanas, al igual que su metrópoli europea, conformaron un Estado confesional que no admitió otros cultos y, debido a ello, los ritos y creencias de los nativos fueron prohibidos y castigados con severidad. Se instalaron tribunales del Santo Oficio para salvaguardar la fe, se expulsaron extranjeros, se prohibieron determinados libros y se ejerció una férrea censura de las publicaciones locales. García Hamilton encuentra relación entre aquellos antecedentes y los nefastos gobiernos despóticos que soportaríamos más tarde en estas latitudes (García Hamilton, 1998:25, 35, 57, 165, 181 y 299).

A pesar de todo, puede interpretarse que los mandatarios de la región vieron en alguna medida limitado su poder gracias a la minuciosa legislación que acotaba sus facultades de decisión. Las autoridades eran nombradas por el rey, por tiempo limitado y estaban sometidas a la vigilancia permanente del Consejo de Indias. Las personas que se consideraran agraviadas por la conducta de cualquier funcionario (incluyendo virreyes y gobernadores) podían interponer un recurso de apelación ante la Audiencia.

Las reglas económicas dictadas desde Europa apuntaron a intensificar el intercambio comercial de las colonias pero siempre reservando el monopolio del intercambio para la península, celosamente vigilado por la Casa de Contratación. El puerto de Buenos Aires no sólo fue el centro de la presencia española en el Atlántico Sur, sino un foco de desarrollo comercial y político. En este sentido conviene recordar que a mediados del Siglo XVIII los gobernadores de Buenos Aires eran superiores jerárquicos de sus colegas de Tucumán, Paraguay, Montevideo, Malvinas y Misiones. Esa estructura de mando estaba anticipando la creación del futuro virreinato que se concretaría en 1776 “y que daba a Buenos Aires tres instrumentos de dominación -político, militar y económico- que iban a ser las bases de su futura grandeza... El gobernador del Río de La Plata había adquirido una jerarquía superior a la de otros mandatarios de su misma categoría, y un imperio evidente sobre las provincias vecinas; puesto que debía resolver los problemas de mayor trascendencia en esa época: la guerra contra Portugal, las campañas del Chaco y la administración y destino de los bienes confiscados a los jesuitas”. Al acercarse a los dos siglos de vida Buenos Aires llegaba a la más alta jerarquía a que podía aspirar una población española en América, igualando a México, Lima y Santa Fe de Bogotá en su condición de Corte Virreinal. “Una corte plebeya, sin brillo pero con todo el empaque de su conquistado destino” (Luna, 1982:32).

En 1782 el Rey Carlos III sancionó la *“Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires”*, que dividió al Virreinato en ocho Intendencias o Provincias (Buenos Aires, Asunción del Paraguay, San Miguel del Tucumán, Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Mendoza, La Plata y Potosí) y que fue puesta en vigencia por el Virrey Cisneros el 29 de noviembre de aquel año. Efectiva Carta Política, provista de un preámbulo, la Real Ordenanza organizó las instituciones, expuso declaraciones y derechos en amparo de los habitantes y reglamentó sus limitaciones por razones de moralidad, abastecimiento, ornato e higiene, manteniendo su vigencia después de los sucesos de 1810 (Su texto puede consultarse en San Martino de Dromi, 1994:43).

## 2. La independencia

La resistencia económica contra el régimen monárquico se transformó en oposición política y estuvo destinada a romper el esquema proteccionista y monopolístico que favorecía a los comerciantes españoles que residían en la península y se mostraban ajenos a la suerte de la población de las colonias. La ruptura de esos intereses requería un soporte jurídico que combinara la intención de mejorar la calidad de vida de la naciente burguesía comercial con las incipientes apetencias independentistas. El pensamiento de Mariano Moreno en su célebre *Discurso en representación de los Hacendados* no es otra cosa que una interpretación dinámica y aperturista de las reglas que el imperio español establecía para sus provincias de ultramar.

Al producirse los sucesos de mayo de 1810 la fisonomía del Virreinato del Río de La Plata no era muy diferente de la existente un siglo atrás. Las autoridades de las ciudades del interior, gobernadores e intendentes, decidían la suerte de la economía regional adoptando medidas que hoy consideramos rudimentarias medidas de “fomento” o “intervencionismo estatal”: reparto de tierras, otorgamiento de la propiedad del ganado cimarrón y otras “mercedes”.

Una de las primeras medidas de la *Junta Provisional Gubernativa*, establecida el 25 de Mayo de 1810, fue la limitación del poder de los flamantes funcionarios separando las funciones judiciales de las ejecutivas. Así el artículo 7º del *“Reglamento administrativo para el ejercicio de la autoridad”* dispuso que *“los señores que componen la Junta Provisoria queden excluidos de ejercer el Poder Judicial, el cual se refundirá en la Real Audiencia, a quien pasarán todas las causas contenciosas que no sean de Gobierno”* (Sampay, 1975:83). Una disposición semejante aparece en el artículo 7º del *“Reglamento de la División de Poderes”* (indubitable fuente vernácula de lo que mucho más tarde sería el artículo 95 de la Constitución de 1853) establecido por la *Junta Conservadora* el 30 de septiembre de 1811: *“El Poder Ejecutivo no podrá conocer de negocio alguno judicial, avocar causas pendientes, ni ejecutorias, ni mandar abrir nuevamente los juicios, no podrá alterar el sistema de administración de justicia, ni conocer de las causas de los magistrados superiores ni inferiores, ni demás jueces subalternos y funcionarios públicos, quedando reservada al tribunal de la Real Audiencia o a la Comisión que en su caso nombrará la Junta Conservadora”* (Varela, 1910, IV:150).

El 18 de diciembre de 1810 nueve diputados del interior, en nombre y representación de Mendoza, Santa Fe, Corrientes, Salta, Córdoba, Tucumán, Tarija, Catamarca y Jujuy, iniciando el extenso y traumático camino hacia la unión nacional que recién se concretaría en 1860, se incorporaron a la Junta Provisional para *“tomar parte activa en el mando de las provincias, hasta la celebración del Congreso... pues la Capital no tenía títulos legítimos para elegir por sí sola gobernadores a que las demás ciudades deben obedecer”* (Varela, 1910, IV:133).

## 3. El período 1820 - 1853

Tradicionalmente se señala el año 1820 como el nacimiento político de la Provincia de Buenos Aires, bajo el perfil de un incipiente Estado local que competía con las provincias del interior mientras buscaba la manera de asociarse a ellas dando origen a un único Estado.

Luego de los sucesos de Mayo de 1810 los pueblos del interior comenzaron a temer -y algunos hechos le otorgaron razón- que los privilegios que antes detentaban las autoridades de la Metrópoli

se mantuvieran ahora en cabeza de los gobernantes porteños. Entre las causas principales de la crisis se cuentan el provecho egoísta de Buenos Aires de las rentas de la aduana mientras las restantes provincias se empobrecían; las negociaciones de las minorías porteñas para organizar un régimen monárquico que indignaron a los pueblos del Litoral; el fallido intento de imponer la Constitución unitaria de 1819; el modo autista e inconsulto con que el Directorio adoptaba decisiones que perjudicaba las economías del interior y la pasividad cómplice del gobierno central frente al avance de los portugueses sobre la Banda Oriental.

El Congreso que declaró nuestra independencia en Tucumán en 1816 se trasladó un año más tarde a Buenos Aires y en 1819, sancionando la referida Constitución netamente centralista inaceptable para los caudillos del interior. Al poco tiempo estalló una guerra civil. Santa Fe y Entre Ríos se aliaron contra Buenos Aires y triunfantes el 1º de febrero de 1820 en la Batalla de Cepeda, provocaron la disolución de aquel Congreso y de toda otra autoridad nacional.

Entre las trece Provincias del interior se mantuvo un sentimiento opuesto a Buenos Aires a la cual se consideraba partidaria de un inadmisibles centralismo de corte monárquico que traicionaba el sentimiento de Mayo. La llamada anarquía de 1820 no es otra cosa que la eclosión de aquellas prevenciones que condujeron a la caída del Directorio y a la consolidación del prestigio de los caudillos triunfantes: Estanislao López (Gobernador de Santa Fe) y Francisco Ramírez (representante de Entre Ríos). Sin Directorio y sin Congreso reapareció el Cabildo de Buenos Aires, retomando el gobierno pero no ya en nombre de las demás provincias sino en el suyo propio. El 12 de febrero de 1820 el Cabildo designó gobernador interino a Miguel Irigoyen y convocó a elecciones, dividiendo la Ciudad en cuatro secciones. Finalmente resultó electo Manuel de Sarratea que se dirigió prontamente a la localidad de Pilar, donde aguardaban López y Ramírez junto a sus tropas, suscribiendo un tratado que ponía fin a las hostilidades.

El Tratado de Pilar suele ser considerado el primero de los “pactos pre-existentes aludidos en el Preámbulo de la Carta Magna. Fue suscripto el 23 de febrero de 1820 entre Buenos Aires y los caudillos López y Ramírez, acordándose la celebración de un Congreso que organizaría a la Nación bajo el sistema federal de gobierno. *“Es decir asistimos durante estos días que transcurren desde la batalla de Cepeda (1/2/1820) hasta la firma del Tratado de Pilar (23/2/1820), a hechos de indudable trascendencia que se van precipitando: la disolución del Congreso, la renuncia del Director Supremo, la reasunción del mando por el Cabildo-Gobernador, la quiebra del poder central, la autodeterminación de cada provincia para designar su propio gobierno, la formación de la provincia de Buenos Aires como entidad de derecho público, la instalación de la Sala de Representantes, la designación del Gobernador de la provincia de Buenos Aires que obraría en un plano de igualdad jurídica con los otros gobernadores de provincias, al comienzo de la época de los pactos preexistentes. Consecuentemente se produjo la caída del Directorio y del Congreso y la liquidación de la política profundamente centralista y monarquista por éstos sustentada”* (Galletti, 1987, I: 391).

En el escenario normativo de aquellos tiempos cabe señalar alguna tendencia a impedir abusos de poder y consagrar principios propios del sistema republicano, tan saludable en teoría como ineficaz en la práctica. Antes de cumplirse el primer lustro de la Declaración de nuestra Independencia, la Primera Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires conformada después del Tratado de Pilar, sancionó el “*Reglamento de Mayo de 1820*”, claramente encaminado a restringir las facultades del Gobernador Idelfonso Ramos Mejía, prohibiendo especialmente al Poder Ejecutivo el ejercicio de “*jurisdicción alguna civil o criminal*” (art. 1º); imponer contribuciones (art. 2º); emitir papel moneda (art. 3º); crear nuevos empleos (art. 5º); celebrar tratados de paz o declarar la guerra (art. 6º). Este elemental y mínimo bando oficial puede ser considerado el primer instrumento constitucional bonaerense.

La organización institucional de la Provincia de Buenos Aires -que arranca como dijimos en 1820- deriva hacia la eliminación de los cabildos, el establecimiento de un sistema judicial y el dictado de normas de funcionamiento del Poder Ejecutivo. En esos años fueron fundados el Banco de Descuentos y la Universidad de Buenos Aires.

En 1821 Bernardino Rivadavia, a cargo del Ministerio de Gobierno y de Relaciones Exteriores siendo Gobernador el General Martín Rodríguez, impulsó la redacción de una primera Constitución Provincial la que sería sancionada por la Junta de Representantes, duplicando el número de miembros y devenida en “Junta Extraordinaria y Constituyente” según su propia ley del 3 de agosto de 1831. Esta Junta no cumplió acabadamente su cometido pero produjo algunas normas consideradas de carácter constitucional como las leyes de Ministerio (11/7/1821), de Elecciones (14/8/1821), de supresión de los Cabildos (24/12/1821), que transfiere parte de sus competencias a los municipios y organiza la justicia letrada de primera instancia, y del Poder Ejecutivo (23/12/1823) que establece que el gobernador debía ser natural de la Provincia, tener más de 35 años de edad, resultar elegido por la Sala de Representantes y permanecer en el cargo durante tres años.

Inmediatamente después de rechazada la Constitución centralista de 1826 las provincias encomendaron a Buenos Aires funciones propias de un Estado nacional, como la conducción de las acciones bélicas contra España y el manejo de las relaciones exteriores. Esa condición de provincia rectora de toda la Nación se profundizó durante el primer gobierno de Juan Manuel de Rosas (1829/1832) para convertir al caudillo en una autoridad nacional con un extraordinario poder durante su segundo mandato (1835/1852). *“Rosas ejerció de hecho una magistratura nacional que tuvo a su cargo no sólo el manejo de las relaciones exteriores, sino también las guerras internacionales y civiles, el ejercicio del patronato, los asuntos de orden eclesialito más importantes, las causas judiciales de interés común, la situación política de cada provincia y todas las cuestiones que según el Pacto Federal de 1831 correspondían a la Comisión Representativa. Al unificar progresivamente a la República se convirtió en su verdadero conductor, tanto que en los últimos años de su gobierno casi todas las provincias le dieron el título de Jefe Supremo de la Confederación Argentina (Zorraquín Becú, 1976, II: 40).*

En el año 1833, es decir entre el primer y el segundo gobierno de Rosas, el Gobernador Balcarce impulsó infructuosamente la sanción de una Constitución que calificaba a Buenos Aires como *“Estado libre e independiente”*, definía a la soberanía del pueblo como *“dogma político”* y establecía que *“jamás podrá en la provincia el Poder Ejecutivo ser investido con facultades extraordinarias”* (Es posible ver su texto en San Martino de Dromi, 1994:494).

#### 4. El Estado soberano de Buenos Aires (1854-1860)

Las divisiones administrativas del Virreinato se habían mantenido luego de 1810 aunque los gobernadores provinciales fueron reemplazados por juntas colegiadas a imagen de lo que había ocurrido en Buenos Aires. Este régimen perduró hasta 1812 cuando se produjo un regreso al sistema de auto-entidad unipersonal.

La Provincia de Buenos Aires, como antigua capital del Virreinato y protagonista de los sucesos de Mayo, se constituyó en líder del proceso de organización nacional con un criterio centralista que, como antes vimos, fue resistido por las ciudades del interior claramente partidarias de establecer un régimen político respetuoso de las autonomías locales. El gobierno de Rosas, con un fuerte discurso federal hizo en los hechos una política centralista apoyada en la carismática presencia de su figura.

El 3 de febrero de 1852 el ejército de Urquiza derrotó a las tropas de Rosas en la batalla de Caseros. El 31 de mayo de ese mismo año se firmó el Acuerdo de San Nicolás, *“teniendo por objeto acercar el día de la reunión de un Congreso General que, con arreglo a los tratados existentes y voto unánime de todos los pueblos de la República, ha de sancionar la Constitución Política que regularice las relaciones que deben existir entre todos los pueblos argentinos, como pertenecientes a una misma familia”*.

La Provincia de Buenos Aires, en parte porque desconfiaba de las verdaderas intenciones de Urquiza presumiendo que se limitara a reemplazar a Rosas conservando su estilo dictatorial, y en parte para conservar sus privilegios e impedir que el caudillo entrerriano condujera y administrara nada menos que el ejército y la aduana bonaerense, a través de su Sala de Representantes, repudió el Acuerdo que había sido suscripto por el Gobernador Vicente López, rompió con el resto de las provincias que se agrupaban alrededor de Urquiza y se constituyó en un Estado soberano el 11 de septiembre de 1852.



Mientras tanto las restantes trece provincias convocaron a un Congreso Constituyente que el 1° de mayo de 1853 sancionó la “Constitución de la Confederación Argentina”.

Buenos Aires respondió dictando su propia Carta el 11 de abril de 1854, declarándose “un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior” (art. 1°).

La situación se mantuvo durante más de un lustro cuando el Estado soberano de Buenos Aires -segregado y ausente en la rúbrica de la Constitución jurada en Santa Fe- ingresó a la Confederación Argentina en cumplimiento de lo acordado en San José de Flores.

El célebre Pacto se celebró el 11 de noviembre de 1859, estableciendo que “*Buenos Aires se declara parte integrante de la Confederación Argentina, y verificará su incorporación por la aceptación y jura solemne de la Constitución Nacional*” (art. 1°). Su artículo 7° dispuso que “*todas las propiedades de la Provincia que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos, de cualquier clase y número que sean, seguirán correspondiendo a la Provincia de Buenos Aires y serán gobernadas y legisladas por la autoridad de la Provincia*”.

La Comisión Examinadora que sugirió las reformas finalmente introducidas en la Carta Magna elevó su informe el 3 de abril de 1860 y estuvo integrada, junto a José Mármol y Antonio Cruz Obligado, por personalidades ilustres de la época como Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sarsfield y Domingo F. Sarmiento. Las modificaciones fueron aceptadas e incorporadas a la Constitución de la Confederación antes de su jura por parte de la Provincia de Buenos Aires el 21 de octubre de 1860. Bartolomé Mitre, como Gobernador de Buenos Aires, resaltó la importancia histórica del momento diciendo que, “*después de medio siglo de afanes y de luchas, de lágrimas y de sangre*”, se ejecuta la última voluntad de nuestros mayores “*en el hecho de constituir la nacionalidad argentina*” (Bosch, Beatriz, 1994, 65).

Luis V. Varela destaca una de las tantas paradojas argentinas: “*la importancia capital de estas reformas, consiste, precisamente, en haber hecho Buenos Aires que la Constitución de la República fuese más federal que la que anteriormente había sido promulgada y jurada por los federales que acusaban a los hombres de Buenos Aires de ser unitarios*” (Varela, 1910, III: 565).

### 5. La cuestión Capital

Bernardino Rivadavia en 1826, Justo José de Urquiza luego de Caseros en 1852 y el Congreso Constituyente de Santa Fe mediante una ley especial, habían dispuesto -sin correlato fáctico alguno- la capitalización de la totalidad de la Provincia de Buenos Aires. La propia Constitución Nacional de 1853 había dispuesto en su artículo 3° que “*las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la Confederación, por una ley especial*”. De esta manera, aunque se aludía a la “ciudad de Buenos Aires”, la realidad geográfica de entonces hacía que se federalizara toda la Provincia, como consecuencia de la voluntad expresada en un Congreso del cual no habían participado sus diputados, haciendo que sus rentas y su influencia política quedara en manos de las autoridades nacionales. Como era de esperar la norma constitucional fue rechazada por los porteños, jamás tuvo eficacia y la Convención de Buenos Aires solicitó la enmienda de este artículo a la Convención Nacional Reformadora de 1860, adoptándose finalmente el siguiente texto: “*Las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residirán en la ciudad que se declare Capital de la República, por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse*”.

Entre 1860 y 1880 la Argentina muestra una serie de cambios que marcarán su impronta futura: afianzamiento de las instituciones, comienzo de la exportación de cereales en cantidades significativas, multiplicación del ganado ovino que hizo que la exportación de lana superara a la de cueros, desarrollo del ferrocarril y comienzo de una corriente inmigratoria sostenida. Los presidentes Mitre, Sarmiento y Avellaneda compartieron las sedes de sus gobiernos con las autoridades provinciales (gobernadores Mariano Saavedra, Adolfo Alsina, Emilio Castro, Mariano Acosta, Carlos Casares y Carlos Tejedor) con el soporte jurídico de la denominada “*Ley de Coexistencia*” sancionada en 1862. Rápidamente surgieron los conflictos de convivencia al cuestionarse la potestad de las autoridades

nacionales para dictar la legislación local exclusivamente destinada a regir los destinos de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires.

Cuando finalizaba el período presidencial de Avellaneda, el 20 de septiembre de 1880, se sancionó la Ley 1029 de federalización del municipio que conformaba la ciudad de Buenos Aires. Sin que fuera objetada por la Legislatura bonaerense, la Ley 1029 declaró Capital de la República al *“Municipio de la Ciudad de Buenos Aires”*, según sus límites de aquella época, previendo que su vigencia comenzaría una vez que la Provincia ha prestando conformidad a sus cláusulas (arts. 1º y 8º). Siete años más tarde la Provincia cedió a la Nación los partidos de Belgrano y Flores que se sumaron a la superficie inicial y pasaron a integrar la Capital Federal. Todos los edificios públicos quedaron bajo la administración del Estado Nacional, con excepción del Banco de la Provincia y otros bienes oficiales (arts. 2º y 3º de la Ley 1029). Se dispuso que *“la Provincia mantendrá igualmente la administración y propiedad de sus ferrocarriles y telégrafos, aunque empiece su arranque en el municipio de la ciudad”* (art. 4º) y se aclaró que *“el gobierno de la Provincia podrá seguir funcionando sin jurisdicción en la ciudad de Buenos Aires con ocupación de los edificios necesarios para su servicio, hasta que se traslade al lugar que sus leyes designen”* (art. 6º).

Fue a partir de entonces cuando se separó lo “bonaerense”, es decir lo provinciano, de lo “porteño” que resultaba representativo del desarrollo alcanzado por la Capital Federal y su población ilustrada, notoriamente diferente de quienes vivían en el interior. La construcción de la capital provincial en 1882 -episodio que seguidamente referiremos- consolidó la diferenciación de esos dos ámbitos esencialmente diversos en lo político y en lo social. La federalización de la ciudad de Buenos Aires hizo que la metrópoli histórica dejara de ser un bien provincial para convertirse en patrimonio común de la Nación, consolidando la unión nacional (Galletti, 1987, 2:627), fundamentalmente al nacionalizar los recursos generados por la Aduana del Puerto que antes eran absorbidos en su totalidad por la Provincia explicando las prolongadas guerras intestinas. Sin embargo, la convivencia de las autoridades nacionales y provinciales en el mismo Municipio de Buenos Aires resultó conflictiva surgiendo la necesidad de dotar a la Provincia de una Capital específica. El entonces Gobernador Dardo Rocha pensaba que la capital bonaerense debía instalarse en una ciudad totalmente nueva y designó una comisión integrada por destacadas figuras del ámbito nacional y provincial para determinar la mejor ubicación y características de la futura urbe. Los expertos evaluaron la posibilidad de establecerla en Campana, Zárate, Quilmes, San Fernando y Olivos. Finalmente la ciudad de La Plata quedó construida sobre tierras que pertenecían a la familia Pereyra Iraola y que eran parte del Distrito de Ensenada. Al mismo tiempo se llamó a concurso internacional de proyectos para construir la Casa de Gobierno, los ministerios, las sedes del Poder Legislativo y del Poder Judicial, la Iglesia Catedral, la Municipalidad y otros edificios fundacionales.

La intención de Dardo Rocha era que la ciudad de La Plata simbolizase la unidad nacional alcanzada en 1880 y, en su discurso del 19 de noviembre de 1882, señaló que *“celebramos un grande hecho histórico que se realiza y todos sentimos que él resume los sacrificios del pasado y los patrióticos objetivos del porvenir”*. En esa ceremonia de fundación, en la cual se colocaron bajo un encofrado ubicado en la central Plaza Moreno objetos de la época, Dardo Rocha puso de resalto la intención pacificadora de la gesta: *“hemos dado a la nueva capital el nombre del río magnífico que la baña y depositamos bajo esta piedra, esperando que aquí queden sepultadas para siempre las rivalidades, los odios, los rencores y todas las pasiones que han retardado por tanto tiempo la prosperidad de nuestro país”*.

En 1884 las autoridades provinciales se instalaron definitivamente en la flamante Capital Provincial, que había sido construida en tiempo record y que aparecía como un símbolo de modernidad y anticipo de un desarrollo incontenible todavía pendiente de realización.

### III. Las Constituciones Bonaerenses

Luego del relato cronológico, es preciso que la evocación del desarrollo institucional de la Provincia continúe con el análisis, sintético por cierto, de sus cartas constitutivas. Recordaremos liminarmente que durante el Gobierno de Martín Rodríguez, siendo ministro Rivadavia, la Junta de Representan-

tes sumó a su calidad de Poder Legislativo la de Poder Constituyente y dictó una serie de leyes de ese carácter. Otro antecedente a considerar es el Anteproyecto de Constitución de 1833 que fuera expresamente analizado por dicha Junta durante el gobierno del General Juan Ramón Balcarce sin ser aprobado. El citado ensayo constitucional ratificó la inspiración federal de las autoridades provinciales, sin renegar del proyecto de organización nacional que conduciría a la “*especial delegación*” de potestades (Corbetta, 1983:6).

### 1. Constitución de 1854

Proyectada por Dalmacio Vélez Sarsfield y Carlos Tejedor, fue sancionada el 11 de abril de 1854 por la Cámara de Representantes de la Provincia, en ejercicio de la “*soberanía extraordinaria*” que detenía. Su característica excluyente, aportando una nota excepcional en el Derecho Público Provincial bonaerense, es que estuvo destinada a regular la vida institucional de un Estado soberano, disponiendo en su artículo primero que “*Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue expresamente en un gobierno federal*”. Esta última salvedad, y el texto de su artículo seis (“*Son ciudadanos del Estado todos los nacidos en él, y los hijos de las demás Provincias que componen la República*”), hizo pensar a Varela que fueron las diferencias con Urquiza las que impulsaron la secesión de la Provincia, cuando jamás existió una verdadera intención separatista por parte de sus autoridades (por entonces “porteñas”), quienes siempre consideraron a Buenos Aires como parte inescindible de la Nación Argentina (Varela, 1910, III:547). “*La Constitución provincial de 1854 fue no sólo la denegación de acatamiento y obediencia a la Constitución y al gobierno federales, recientemente constituidos, sino también la preparación de una época de desinteligencias y de luchas políticas, que no debían terminar sino ocho años más tarde, con la incorporación leal y definitiva de Buenos Aires al resto de sus hermanas, y la organización de las autoridades nacionales en la ‘gran capital del sur’, cantada así desde los primeros días de la independencia*” (Varela, 1907, I:10).

Otras notas relevantes de la Constitución de 1854 -que rigió la breve vida del Estado soberano de Buenos Aires hasta 1860 pero mantuvo su vigencia como Carta provincial hasta 1873- son las siguientes:

1) En sus artículos 3º, 4º y 5º establece como religión oficial la Católica Apostólica Romana, colocando a cargo del Fisco su asistencia económica. Reconoce, empero, la libertad de cultos, al disponer que todos los habitantes están obligados a tributarle respeto, “*sean cuáles fuesen sus opiniones religiosas*”. En correlato con las ideas predominantes sobre la necesidad de fomentar la inmigración europea, y fundamentalmente británica, la libertad de creencias era una condición imprescindible para el ansiado desarrollo socioeconómico. En el art. 3º del Proyecto de Constitución para la Confederación Argentina de Alberdi se lee: “*La Confederación adopta y sostiene el culto católico y garantiza la libertad de los demás*” (Alberdi, 1981:63).

2) Reconoce que “*la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio se delega en los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial*” (art. 15).

3) El Poder Legislativo adopta el sistema bicameral (art. 16).

4) “*El Poder Ejecutivo del Estado se desempeñará por una sola persona, bajo la denominación de Gobernador del Estado de Buenos Aires*” (art. 81), quien será designado por la Asamblea General Legislativa (art. 82), su mandato durará tres años prohibiéndose la reelección inmediata (art. 87), será asistido por un máximo de tres ministros secretarios (art. 113) y en caso de ausencia, enfermedad o fallecimiento será reemplazado por el Presidente del Senado (art. 89).

5) Se señala expresamente la independencia del Poder Judicial colocándose a su cabeza al “*Tribunal Superior de Justicia*” cuyos miembros son designados por el Gobernador a propuesta en terna del Senado (arts. 118, 120 y 121).

6) Prevé la futura creación de un fuero especializado en materia contencioso administrativa al disponer que “*las causas contenciosas de hacienda y las que nacen de contratos entre particulares y el Gobierno, serán juzgadas por un tribunal especial, cuyas formas y atribuciones las determinará la ley de la materia*” (art. 129).

## 2. Constitución de 1873

Reincorporada a la Nación Argentina, luego de la reforma de la Carta Magna en 1860, se hizo necesario adaptar la Constitución de 1854 a la realidad política que encontraba a la Provincia como un nuevo Estado federado. En ese sentido la nueva Constitución de 1873 estableció que *“la Provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, constituida bajo la forma representativa, republicana federal, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación”* (art. 1º). Algunas de sus normas innovativas son las siguientes:

1) Incorpora la figura del vicegobernador (art. 117) y elimina toda restricción al número de ministros (art. 144), quienes serán designados por el Gobernador pero deberán contar con acuerdo del Senado (art. 142 inc. 18) y resultan habilitados para participar en los debates de las Cámaras Legislativas, con voz pero sin voto (art. 149).

2) *“Toda ley que sancione un empréstito deberá especificar los recursos especiales con que deba hacerse el servicio de la deuda y su amortización* (art. 38). Si los sucesivos gobiernos hubieran respetado esta disposición, y especialmente si hubieran acatado el criterio económico-financiero que refleja, la Provincia no habría acumulado la enorme deuda pública que hoy la agobia.

3) Contiene un detallado régimen electoral (Sección Segunda, arts. 47 a 60) y establece que *“la atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino y un deber...”* (art. 48).

4) Reemplaza la denominación de Tribunal Superior de Justicia por *“Suprema Corte de Justicia”* que quedó integrada por cinco jueces y un secretario letrado (arts. 155 y 217 inc. 1º). Esa Suprema Corte *“decide las causas contencioso administrativas, en única instancia y en juicio pleno, previa denegación de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos que se gestionen por parte interesada. La ley determinará el plazo dentro del cual podrá deducirse la acción ante la Corte y los demás procedimientos de este juicio”* (art. 156 inc. 3º). *“En las causas contencioso administrativas la acción debe deducirse ante la Suprema Corte en el perentorio término de un mes, contado desde la fecha en que la autoridad administrativa hizo saber su resolución a la parte interesada”* (art. 218). La Constitución de 1873 fue la primera Carta provincial que se refirió al proceso contencioso administrativo, sirviendo de antecedente a las restantes constituciones provinciales.

5) Organiza la Justicia de Paz (arts. 178 y sigs.).

6) Prevé la implementación del juicio por jurados y la garantía de habeas corpus (arts. 14 y 17).

7) Regula en la Sección Sexta, artículos 199 a 204, el Régimen Municipal, en base a un esquema que hoy perdura. Opta por el sistema de municipalidades de “partido”, bajo la forma de entes territoriales autárquicos, previendo la regulación de sus atribuciones por medio de una ley orgánica sancionada por el Congreso Provincial. El gobierno municipal estará compuesto por un Departamento Ejecutivo unipersonal y otro Deliberativo colegiado, cuyo número varía en función de la cantidad de habitantes del distrito. Consagra la responsabilidad política y patrimonial de sus funcionarios.

8) Destina importante espacio a la educación pública (Sección Séptima, artículos 205 a 207) a la que divide en “educación común” (gratuita y obligatoria), “educación secundaria” y “educación superior”, previendo el cargo de Director General de Escuelas, el funcionamiento de un Consejo General de Educación y *“consejos electivos de vecinos en cada parroquia de la Capital y en cada municipio del resto de la Provincia”* que tendrán a su cargo *“la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas comunes”* (art. 206 inc. 5º). La preocupación del constituyente de 1873 por la instrucción quedó evidenciada en el art. 206 inc. 7ª que creó un fondo permanente, depositado en el Banco de la Provincia sin que pueda disponerse de su renta más que para atender la *“adquisición de terrenos y la adquisición de edificios de escuelas”*.

El contenido de su Sección Primera, rotulada como la Constitución Nacional *“Declaraciones, derechos y garantías”*, y seguramente el principio basal de su artículo 2º: *“todo poder público emana del pueblo”*,

hizo que Varela afirmara que *“si la Constitución de 1854 sólo consultó intereses políticos, sin darse cuenta de las conquistas liberales de la época, la de 1873 fue más allá de todo lo conocido y practicado, estatuyendo, como instituciones imperativas, teorías que no habían tenido, hasta entonces, otros antecedentes que las propagandas de los pensadores y los anhelos de los más avanzados”* (Varela, 1907, I:14).

### 3. Constitución de 1889

Las modificaciones con relación a su predecesora fueron mínimas:

- 1) Declara que *“la Capital de la Provincia de Buenos Aires es la ciudad de La Plata”* (art. 4º).
- 2) Eleva de tres a cuatro años la duración del mandato del Gobernador y Vicegobernador (art. 118).

### 4. Constitución de 1934

Poco tiempo después de la sanción de la Constitución de 1889 comenzaron a oírse voces partidarias de su reforma pero esta se concretaría recién en el año 1934. Una exposición de las vicisitudes sufridas por los intentos de reforma de la Carta de 1889 puede verse en Cueli, 1996: 40 y sigs. Sus principales innovaciones fueron las siguientes:

1) Introduce los órganos de control legal, económico y financiero tal cual los conocemos hoy: Fiscal de Estado, Contador y Tesorero de la Provincia y Tribunal de Cuentas (arts. 143 a 147).

2) Dispone que *“en las causas contencioso administrativas, la Suprema Corte de Justicia tendrá facultad de mandar cumplir directamente sus sentencias por las oficinas o empleados respectivos si la autoridad administrativa no lo hiciere dentro de los sesenta días de notificada la sentencia. Los empleados a que alude este artículo serán responsables por la falta de cumplimiento de las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia”* (art. 151).

### 5. Constitución de 1949

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1949 motivó una medida similar en la Provincia de Buenos Aires. La nueva Carta local tuvo una vida tan breve como la que soportó su inspiradora ya que fue derogada en 1956, volviéndose al texto de 1934. Sus notas características fueron las siguientes:

1) Dispuso que, salvo razones extraordinarias, las Cámaras Legislativas, el Poder Ejecutivo y la Suprema Corte debían funcionar permanentemente en la ciudad de La Plata (art. 5º).

2) Incorporó los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y de la cultura, remitiendo a lo establecido al respecto en el art. 37 de la Constitución Nacional sancionada en el mismo año (art. 29).

3) Estableció que *“incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de adquirir en propiedad las tierras que cultiva”* (art. 30).

4) Prohibió que el Banco de la Provincia de Buenos Aires se constituya como entidad mixta incorporando capitales privados (art. 33).

5) Reprodujo el artículo 40 de la Constitución Nacional de 1949, disponiendo que *“los servicios públicos pertenecen originariamente, según su naturaleza y características, a la Provincia o a las municipalidades, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación”*.

6) Elevó de cuatro a seis años la duración del mandato del Gobernador y del Vicegobernador (art. 92).

## IV. Régimen constitucional vigente. Constitución de 1994

Al mismo tiempo que en Santa Fe sesionaba la Convención Constituyente Federal en la ciudad de La Plata se discutía la enmienda de la Carta local. Las principales reformas en relación al texto de 1934 fueron las siguientes:

1) Consagró los procesos de habeas corpus, habeas data y amparo (art. 20).

2) Estableció que la Provincia *“ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio, incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada”* (art. 28).

3) Reconoció como derechos sociales la protección de la familia, de la niñez, de la juventud, de la mujer, de los discapacitados, de los ancianos, de los indígenas y de los veteranos de guerra. También colocó a cargo del Estado promover el acceso a la vivienda y a la salud (art. 36) y la defensa de los consumidores y usuarios (art. 38).

4) Declaró que la Provincia se reserva el monopolio de los juegos de azar (art. 37).

5) Reconoció y garantizó el derecho de las entidades intermedias de variada gama, incluyendo colegios y consejos profesionales (art. 40).

6) Prohibió la delegación de facultades de un Poder a otro (art. 45).

7) Creó la figura del Defensor del Pueblo (art. 55).

8) Redujo a cuatro años la duración del mandato del Gobernador y Vicegobernador pero previó la posibilidad de que ambos funcionarios puedan ser reelectos por un nuevo período (arts. 122 y 123).

9) Eliminó la competencia originaria de la Suprema Corte en materia contencioso administrativa, estableciendo que *“los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa”*.

10) Contempló el funcionamiento del Consejo de la Magistratura (art. 175).

Como bien lo ha destacado Cueli (1996:29) las únicas Constituciones bonaerenses absolutamente fundantes de un orden político fueron las de 1854 (Estado soberano de Buenos Aires) y 1873 (integración de la Provincia a la Nación Argentina). Las restantes Cartas recién recordadas -1889, 1934, 1949, al igual que la sancionada en 1994- más allá de contener algunas disposiciones innovadoras, resultaron enmiendas a textos precedentes y cabe señalar que varias disposiciones de la Constitución vigente se mantienen inalteradas desde 1873.

En lógico correlato con lo establecido en el artículo 75 inciso 11 de la Constitución Nacional, la Carta bonaerense de 1994, dispone en su artículo primero que *“la Provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, constituida bajo la forma representativa republicana federal, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación”*.

### 1. Poder Legislativo

Su existencia y pleno funcionamiento, como elemento esencial del sistema republicano, es una condición impuesta por el artículo 5º de la Constitución Nacional. La reforma de 1994 mantuvo el régimen bicameral. Cámara de Diputados con 84 miembros y Cámara de Senadores con 42 (art. 68) que, en rigor, no registran diferencias en cuanto respecta a la representación política de sus electores, apuntalando la idea de cambio hacia el sistema unicameral, de mayoritario empleo en las provincias argentinas. Cada Cámara dicta su reglamento de funcionamiento y elige sus autoridades, con excepción del cargo de Presidente de la Cámara de Senadores que detenta el Vicegobernador (art. 93). Cualquiera de las dos Cámaras puede hacer comparecer e interpelar a los ministros del Poder Ejecutivo (art. 92).

## 2. Poder Ejecutivo

*“El Poder Ejecutivo de la Provincia será desempeñado por un ciudadano, con el título de Gobernador de la Provincia de Buenos Aires”* (art. 119). Su elección, al igual que la del vicegobernador es efectuada en forma directa, en simultáneo con la elección de los miembros del Poder Legislativo por cuatro años y pueden ser reelectos en una única oportunidad (arts. 120, 122, 123, 134 y 135).

Las atribuciones principales del titular del Poder Ejecutivo están enunciadas en el artículo 144. También se especifica que el gobernador es asistido por los ministros-secretarios que designe sin limitación de número y una ley especial deslindara los ramos a cargo de cada uno de ellos (art. 147). Todos pueden ser sometidos a juicio político (art. 154). *“Los ministros pueden concurrir a las sesiones de las Cámaras y tomar parte en las discusiones, pero no tendrán voto”* (art. 152). No existe un Jefe de Gabinete tal como el que establece el artículo 100 de la Constitución Nacional, ni ningún funcionario que sirva de nexo con el Poder Legislativo asumiendo algún tipo de responsabilidad política.

Como una forma de control cuasi-parlamentario de la labor ejecutiva la reforma introdujo la figura del Defensor del Pueblo, quien *“tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias. Tendrá plena autonomía funcional y política. Durará cinco años en el cargo pudiendo ser designado por un segundo período. Será nombrado y removido por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. Una ley especial regulará su organización y funcionamiento”* (art. 55). Como una evidencia de la natural resistencia al control por parte de los poderes constituidos, este esencial órgano de la democracia recién fue reglamentado a mediados del año 2008 (Ley 13.834, B.O. 18/7/2008) y a fines de 2009 todavía no había sido puesto en funcionamiento.

## 3. Poder Judicial

En correlato con el imperativo del artículo 5º de la Constitución Nacional, el Preámbulo de la Carta Provincial informa la intención del Poder Constituyente de *“afianzar la justicia”*. En esa dirección la Sección Sexta (artículos 160 a 189) de la Constitución de 1934-1994 organiza y regula el *“Poder Judicial”*, el cual *“será desempeñado por una Suprema Corte de Justicia, Cámaras de Apelación, Jueces y demás Tribunales que la ley establezca”* (art. 160).

El proceso contencioso administrativo ha sido definido en el párrafo final del artículo 166: *“Los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa”*.

Además de la existencia de juzgados y tribunales civiles y comerciales, penales, de familia y del trabajo -por imperativo constitucional- *“la Legislatura establecerá Juzgados de Paz en todos los partidos de la Provincia que no sean cabecera de departamento judicial...”* (art. 172).

Los jueces de la Suprema Corte de Justicia, al igual que el Procurador y el Subprocurador General, son designados por el P.E. con acuerdo del Senado. Los demás jueces e integrantes del Ministerio Público son nombrados por igual mecanismo pero resultan seleccionados de una terna vinculante elevada al Gobernador por el Consejo de la Magistratura (art. 175).

## 4. Régimen Municipal

La Sección VII de la Carta de 1994, en un capítulo único (arts. 190 a 197), regula el régimen de las municipalidades bonaerenses, estableciendo su condición de entidades autárquicas de base territorial, a cargo de los intereses y servicios locales en cada uno de los partidos que forman la Provincia. El *“municipio-partido”*, a diferencia del *“municipio-ciudad”* consiste en dividir totalmente el territorio

del Estado local agrupando varios núcleos urbanos y rurales que pueden poseer o no relaciones de vecindad. Debido a ello se considera a este criterio como “voluntarista” en oposición al régimen de “municipio-ciudad” que responde a una idea de comunidad o grupo de personas reunidas en forma natural o espontánea en un centro urbano reservando la administración de las áreas rurales a la Provincia. La mencionada normativa permanece inalterada desde 1934 a pesar de que al convocarse a la convención reformadora la Ley 11.488 (6/12/93) había dispuesto la reforma de la Sección VI del texto vigente, el cual no sufrió otra modificación que su nomenclatura que pasó a ser Sección VII.

Una cuestión de permanente debate en el ámbito bonaerense es la relativa a la autonomía municipal. La llamada “Escuela Municipalista de La Plata”, integrada por relevantes juristas como Alejandro Korn Villafañe y Tomás Diego Bernard, llegó a postular la existencia de una república municipal compuesta por los tres poderes clásicos (Intendente, Concejo Deliberante y Justicia de Faltas Municipales). Cuando en el año 1989 por Ley 10.859 se declaró la necesidad de reformar la Constitución Provincial, finalmente frustrada debido al resultado negativo del plebiscito realizado en agosto de 1990, el texto proyectado como artículo 181 disponía que *“el municipio es una comunidad natural dotada de autonomía institucional, política, económico-financiera, tributaria y administrativa”*.

A pesar del establecimiento de la autonomía municipal en el artículo 123 de la Constitución Nacional, la Carta local encomienda a la Legislatura deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada municipio, *“confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”* (art. 191). De esta manera las atribuciones de las municipalidades bonaerenses resultan establecidas por el Poder Legislativo provincial, consagrando un sometimiento político que no correlaciona con ningún grado de autonomía por mínimo que fuere.

#### **V. Organismos de control y asesoramiento**

La enorme distancia que existía entre el monarca español y sus virreyes y gobernadores, sumada a la natural desconfianza respecto de la actividad de funcionarios que se destacaban por su afán aventurero más que por su vocación de servicio, hicieron que la legislación indiana estableciera -al menos normativamente aunque de dudosa eficacia- rigurosos sistemas de control. La vigilancia jerárquica estaba a cargo del Consejo de Indias, del Virrey y de la Audiencia. Esta última, bajo determinadas condiciones, podía revocar las decisiones del propio gobernador, quien, a su vez, tenía autoridad sobre los funcionarios regionales como los corregidores. En un intento -vano por cierto- para evitar favoritismos y actos de corrupción la normativa colonial prohibió que los corregidores fueran oriundos de la localidad en la que actuaban.

El sistema de contralor financiero fue mantenido durante el período de organización provincial y las sucesivas constituciones previeron organismos y procedimientos para efectivizarlo. Es el caso del Tribunal de Cuentas (claramente inspirado en el “juicio de residencia”), la Fiscalía de Estado y la Contraduría General, complementado luego en el nivel legislativo con raíz histórica pre-constitucional con la Asesoría General de Gobierno.

El control patrimonial es una cuestión directamente relacionada con el principio de legalidad. La Suprema Corte Provincial ha explicado que *“la fiscalización de la actividad administrativa tiende a garantizar que los órganos activos actúen de conformidad con las leyes y según la efectiva oportunidad en relación con el concreto interés público señalado como fin”*.

La Constitución vigente contiene numerosas normas de contralor de la hacienda pública. Así los artículos 47 a 51 imponen una mayoría agravada de dos tercios de legisladores presentes en ambas Cámaras para autorizar empréstitos y emitir títulos públicos, establecen la obligación de especificar con qué recursos se amortizará la deuda pública, prohíben variar el destino de los recursos así obtenidos al igual que cambiar la imputación de los fondos ingresados por el cobro de impuestos destinados a la construcción de obras públicas. El artículo 104 ordena que toda ley especial que autorice gastos sea sancionada por mayoría de dos tercios de votos de los miembros presentes de ambas Cámaras y el inciso 9º del artículo 144 impone al Gobernador la obligación de invertir las rentas que recaude con arreglo a la ley de presupuesto, publicando mensualmente el estado de la Tesorería.



### 1. *Fiscalía de Estado*

La Provincia de Buenos Aires fue la primera en organizar esta institución en su Constitución soberana de 1854, más tarde adoptada por los restantes Estados argentinos. Conforme el exhaustivo estudio realizado por Tribiño (2001), prácticamente todas las constituciones provinciales consagran esta figura con notas muy semejantes en cuanto forma de designación de su titular y competencia.

Aunque la Fiscalía de Estado fue suprimida por razones políticas en 1879, retornó vigorizada de una vez y para siempre en la Constitución sancionada una década más tarde (art. 152 de la Const. de 1889).

El artículo 155 de la actual Carta provincial establece que *“habrá un Fiscal de Estado inamovible, encargado de defender el patrimonio del Fisco, que será parte legítima en los juicios contencioso-administrativos y en todos aquellos en que se controviertan intereses del Estado. La ley determinará los casos y la forma en que ha de ejercer sus funciones. Para desempeñar este puesto se requieren las mismas condiciones exigidas para los miembros de la Suprema Corte de Justicia”*.

### 2. *Contaduría General*

La Contaduría General surge con rango legal en 1821 y adquiere nivel constitucional en la Carta de 1873, orientada a realizar el control “interno” o “concomitante” de la Administración toda vez que controla su desenvolvimiento desde dentro de la estructura provincial, sin perjuicio de su independencia funcional (art. 60 de la llamada “Ley de Contabilidad”, Dec. Ley 9167/86, t.o. por Dec. Ley 7764/71).

Los artículos 82 y 156 a 158 de la Constitución bonaerense describen la naturaleza y funciones de este organismo cuyo titular es el Contador General, seleccionado por el Poder Ejecutivo en base a una terna elaborada por el Senado. El Contador General dura cuatro años en sus funciones pudiendo ser reelecto. Tiene a su cargo la contabilidad pública y autoriza los pagos que efectiviza el Tesorero Provincial quien no podrá realizar erogación alguna sin dicho recaudo. Es asistido por el Sub-contador General quien lo reemplazará en casos de ausencia o impedimentos.

### 3. *Tribunal de Cuentas*

Sus antecedentes de remontan a la época colonial cuando la llamada “*residencia*” aparecía como una suerte de juicio económico financiero al cual se debían someter los virreyes que finalizaban su gestión, como manera de evaluar su desempeño y -en su caso- detectar faltas y delitos. Reconociendo ese origen histórico todos los países iberoamericanos han organizado sistemas de contralor financiero semejantes, más allá de las diferentes denominaciones asignadas a los órganos competentes, impuestos incluso por la forma unitaria de algunos Estados. Así por ejemplo en Uruguay: “Auditoría Interna”; en Paraguay: “Contraloría General de la República”; en Brasil: “Tribunal de Cuentas” (Fernández, 2004:34, 43 y 54).

Este Tribunal Administrativo aparece expresamente contemplado en la Constitución en su artículo 159: *“La Legislatura dictará la ley orgánica del Tribunal de Cuentas. Este se compondrá de un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos, todos inamovibles, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Podrán ser enjuiciados y removidos en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las Cámaras de Apelación. Dicho Tribunal tendrá las siguientes atribuciones: 1º) Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables como también el monto y la causa de los alcances respectivos. 2º) Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley. Las acciones para la ejecución de las resoluciones del Tribunal corresponderán al Fiscal de Estado”*.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que el Tribunal de Cuentas *“tiene la facultad de examinar los libros de contabilidad y documentación existentes en las dependencias públicas en las cuales se*

*administren o fiscalicen la inversión de fondos públicos, siendo además la única autoridad facultada para aprobar o no las cuenta rendidas por la Administración General y todos los funcionarios administrativos y municipales*" (Causa B-51.453, Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, 10/12/92, A y S 1992-IV-546).

#### 4. Asesoría General de Gobierno

A diferencia de los órganos recién recordados que aparecen descriptos en la Constitución vigente, la Asesoría General de Gobierno reconoce fuente legal. Sus antecedentes se remontan al Siglo XVII cuando las Leyes de Indias establecían que los virreyes debían contar con un Asesor que entendería en asuntos de Justicia. Iniciado el proceso de emancipación, el 28 de noviembre de 1810 la Junta Provisional dispuso que *"para el despacho de los muchos asuntos que giran en esta superioridad es preciso nombrar un letrado que desempeñe el Ministerio de Asesor Privado"*, designando en el cargo a Miguel Mariano de Villegas, hasta entonces abogado de la Real Audiencia.

En las propias Leyes de Indias (Libro 3º, Título III, Ley 35) se *"ordenaba a los señores virreyes que nombren un Asesor que habrá de entender en materia de justicia y derecho de partes"* y en la Real Ordenanza de Intendentes de 1782 se impone la presencia de un *"Teniente Letrado con jurisdicción civil y criminal (que) sea Asesor Ordinario en los negocios de la Intendencia"* (Archivo Histórico "Dr. Ricardo Levene", 2000:11, 22, 59).

Entre los muchos titulares ilustres que siguieron a Villegas se destacan Juan José Paso (1815), Roque Sáenz Peña (1847), Dalmacio Vélez Sarsfield (1854), Valentín Alsina (1856 y 1860), Carlos Tejedor y Lucio Vicente López (1882).

## VI. Hitos recientes

El desarrollo del Derecho Público bonaerense incluye las permanentes reformas de las leyes de ministerios; la creación legal de entidades autárquicas de variada gama; el reconocimiento constitucional del derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo y a la tutela judicial continua y efectiva; la consolidación de los sistemas previsionales de las profesiones liberales; la organización de sendas "autoridades" del agua y del medio ambiente; la constitucionalización del juicio de amparo y su reglamentación legal; la estatización de algunos servicios públicos en 1950, su acelerada privatización en 1990 y su re-estatización en 2005. Como se advierte claramente resulta imposible en un trabajo de esta índole pasar revista a semejantes cuestiones. Nos detendremos solamente en dos acontecimientos producidos uno en la segunda mitad del Siglo XX y el restante a principios del Siglo XXI. Ambos, por su notoria trascendencia ameritan ser destacados: la regulación orgánica y global del procedimiento administrativo y la reforma del sistema procesal administrativo.

### 1. Procedimiento administrativo.

A través del Dec. Ley 7647 del 23 de noviembre de 1970, la Provincia de Buenos Aires fue el primer Estado local que sancionó un régimen orgánico que contempló todos los aspectos del procedimiento administrativo: competencia, partes, formalidades de los escritos, características del expediente, plazos, notificaciones y recursos. El legislador de facto -como lo hiciera dos años más tarde el gobierno nacional de facto mediante el Dec. Ley 19.549/72- aprovechó la oportunidad para regular el sistema jurídico de los actos administrativos y de los reglamentos (arts. 103 a 126). Se produjo así un avance significativo en la materia ya que se llenó un vacío normativo que resultaba fuente de conflicto al aplicarse en forma analógica los códigos procesales civil y penal lógicamente estructurados para reglar una problemática diversa.

Cualquiera sea el valor científico que se asigne al Dec. Ley 7647/70 cabe reconocerle un doble efecto: ordenador del trámite en el ámbito local y orientador del camino a seguir respecto de otras jurisdicciones. Luego de su sanción en 1970 el Estado nacional dictó el Dec. Ley 19.549 en el año 1972, junto a su reglamento; al igual que las provincias de Chaco y Chubut. Mendoza lo hizo en 1973, Córdoba en 1977, Salta y Corrientes en 1978. *"La significación jurídica de toda esa legislación no es otra que la de haber juridizado los trámites ante la Administración Pública, poniendo orden en esas*

*gestiones, rodeando de garantías a los administrados en su trato con la Administración y sometiendo a reglas precisas y claras la actividad administrativa, a la vez que fijando límites a ciertos aspectos de esa actividad"* (Marienhoff, 1982:19).

En febrero de 1980, el legislador de facto -en ejercicio de las atribuciones que competen a los consejos deliberantes- dictó la Ordenanza General 267 de procedimiento administrativo municipal. La identidad de su contenido con relación al Dec. Ley 7647/70 fue explicado por sus redactores en la necesidad de permitir "*un armónico ensamblamiento con las disposiciones vigentes en la Provincia, lo que facilitará también el aprovechamiento de la experiencia recogida a través del lapso de aplicación*" de aquella norma provincial.

## 2. Proceso administrativo

La creación del Fuero Contencioso Administrativo, eliminando la competencia originaria de la Suprema Corte por efecto de la reforma constitucional de 1994 (art. 166 de la Carta Provincial) y la sanción de las leyes 12.008 (Código Procesal Administrativo, luego reformado por las leyes 12.310 y 13.101) y 12.074 (organización judicial del nuevo sistema) han significado un cambio sustancial en el régimen de juzgamiento de aquellos casos vinculados con la función administrativa del Estado y de otras personas que actúan por delegación de potestades públicas. Desde ahora en más, cuando se analice el desarrollo del sistema de defensa del ciudadano frente a los abusos del Poder será insoslayable recordar sus momentos esenciales: la entrada en vigencia del Código redactado por Luis V. Varela en 1906, la reforma constitucional de 1994 y la sanción de la ley 12.008.

El contencioso limitado a la revisión de la legalidad de actos administrativos pre-existentes fue consecuencia del régimen impuesto por la Constitución de 1934, aceptado de buen grado por la Suprema Corte que gestó una jurisprudencia todavía más restrictiva, haciendo que durante casi un siglo este proceso estuviera lejos de constituir una efectiva herramienta para la efectiva defensa de los derechos e intereses individuales. Actualmente, ensanchada la materia justiciable, el objeto litigioso ya no es únicamente la anulación de un acto administrativo (reglado, preexistente y generador de derechos subjetivos), sino cualquier causa, pleito o diferendo jurídico, originado por el ejercicio de la función administrativa de cualquiera de los tres Poderes del Estado (y aún de personas públicas no estatales). Como lo ha señalado D'Argenio, a partir de la reforma constitucional, "*la competencia judicial en materia administrativa adquiere su verdadera significación de juzgamiento de una contienda específica, sin las limitaciones provenientes del carácter revisor que hasta ahora le fue atribuido*" (D'Argenio, J.A. 2000-III-1095), coincidiendo con la opinión previa a la reforma de Armando Grau (1971:50).

Junto a esa relevante mejora cabe inventariar las siguientes características del nuevo modelo de contencioso administrativo: 1º. *Ensanche de la legitimación*: El artículo 13 del Código aprobado por Ley 12.008 dispone: "*Legitimación activa: Está legitimada para deducir las pretensiones previstas en el presente Código, toda persona que invoque una lesión, afectación o desconocimiento de sus derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico*". De manera que pueden actuar como parte demandante no sólo los titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos, sino también quienes invoquen intereses simples y derechos de incidencia colectiva ya que, claramente, se encuentran tutelados por los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional (Botassi, 2004:263). 2º. *Amplitud de pretensiones*: Los casos a considerar no siempre estarán referidos al cuestionamiento de la legitimidad de actos administrativos. En el ejercicio de su *función administrativa* el Estado provincial o municipal puede incurrir en omisiones materiales, encarar ilegítimas vías de hecho y provocar daños de variada índole. Ha muerto *el juicio al acto* y, aunque demorado, fue alumbrado un nuevo proceso cuya materia es la dilucidación (dictado de una sentencia final) de casos vinculados con la función administrativa del Estado. 3º. *Mejora del sistema cautelar*: Otro aspecto relevante del cambio consiste en el giro copernicano producido en materia de medidas cautelares, antes limitadas a la suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo judicialmente impugnado debido a una interpretación restrictiva del art. 22 del Código de 1906, y ahora extendidas a toda clase de formas de tutela anticipadas a la sentencia final en los artículos 22 a 25 del Código sancionado por Ley 12.008, incluyendo aquellas que el juez advierta atinentes para asegurar el objeto del proceso.

## VII. Colofón

Desde antes de 1810 la historia provincial y nacional se confunden en una misma y única sucesión de hechos trascendentes. Nación y Provincia de Buenos Aires caminaron muchas veces de la mano y en otras ocasiones padecieron desencuentros fatales. Sus desarrollos asimétricos y algunos excesos del “unitarismo solapado” que denunciara Pedro J. Frias, nos mantiene en la búsqueda de una armonía todavía ausente. El federalismo de concertación, herramienta para una mejor distribución de los recursos fiscales, parece ser la llave de tiempos mejores por venir. En definitiva, una circunstancia tan trascendente para el Derecho Público como es el carácter local del Derecho Administrativo fue consecuencia del triunfo de la tesis federal impulsada por el interior, sin perjuicio de que el Poder Legislativo del Estado Central, al sancionar el Código Civil, estableciera algunas disposiciones vinculadas a nuestra materia, como por ejemplo la descripción de las personas jurídicas públicas originariamente denominadas “de existencia necesaria” (art. 33); la caracterización de la expropiación (erróneamente catalogada como “compraventa forzosa”) y su correlato con el artículo 17 de la Constitución Nacional (arts. 1324 y 2511); la definición de los bienes y el destino del dominio estatal (arts. 2339 a 2344); la expresa reserva a la legislación provincial de las restricciones al dominio privado por razones de interés público (art. 2611) y las servidumbres administrativas de acueducto y sirga (arts. 2637 y 2639). Ello no impidió, como es lógico, la regulación local de los mismos institutos.

En la Provincia de Buenos Aires, desde el punto de vista normativo -como lo prueban las dos cuestiones recordadas en el capítulo precedente- se ha evolucionado notablemente. Resta que las reglas modernas, axiológicamente positivas, sean acatadas por las autoridades. Resulta necesario que las previsiones garantistas del Dec. Ley 7647/70 resulten conocidas e interpretadas con generosidad por los agentes estatales. Asimismo surge imprescindible que el juicio contra el Fisco deje de ser la “carretera de obstáculos” tantas veces denostada por la doctrina.

La consolidación del Estado de Derecho, la eliminación o al menos la atenuación de la anomia, el mayor y mejor compromiso con la cosa pública y la honestidad de los gobernantes, son metas todavía lejanas. La cuestión verdaderamente relevante es que hayamos echado a andar en esa dirección y que el camino emprendido no admita retrocesos.

## VIII. Bibliografía

ALBERDI, Juan Bautista. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Plus Ultra: Buenos Aires, 1981.

Buenos Aires [provincia] Asesoría General de Gobierno. Antecedentes Institucionales: desde sus orígenes hasta nuestros días. Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: La Plata, 2000.

BOTASSI, Carlos. “Las legitimaciones activa y pasiva en el nuevo contencioso administrativo”. En: El nuevo proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires. 2ª ed. Platense: La Plata, 2004.

BOSCH, Beatriz. Benjamín Victorica. Emecé: Buenos Aires, 1994.

CASSAGNE, Juan Carlos. “La ley nacional de procedimientos administrativos n° 19.549”. El Derecho. Universidad Católica Argentina: Buenos Aires, 1972 (42): 835-846.

CLAVERO, Bartolomé. Institución histórica del Derecho. Marcial Pons: Madrid, 1992.

CORBETTA, Juan Carlos. Textos constitucionales de Buenos Aires. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires: La Plata, 1983.

CUELI, Hugo Oscar. Constitución de la Provincia de Buenos Aires Anotada y Comentada. La Ley Buenos Aires, 1996.

D'ARGENIO, Inés A. “La materia determinante de la competencia en el proceso administrativo provincial”. Jurisprudencia Argentina. Buenos Aires, 2000 III: 1095.

D'ARGENIO, Inés A. La justicia administrativa argentina. Situación actual. Necesidad de su adaptación a nuestro sistema institucional, con prólogo de Agustín Gordillo. Fundación de Derecho Administrativo: Buenos Aires, 2003.

DE LUCA, Rubén M. El control interno de la hacienda pública. Función Pública: La Plata, 1987.

DIAZ, César Luis (dir.) La Plata. Paseos Públicos. Sociabilidad y ocio en la prensa (1882-1900) Al Margen: La Plata, 2000.

DIAZ CANO, Alfonso. Lecciones de historia del derecho argentino. Abeledo Perrot: Buenos Aires, 1992.

FERNÁNDEZ, Francisco J. Organismos de control en los países del Mercosur. Némesis: Quilmes, 2004.

GALLETTI, Alfredo. Historia constitucional argentina. Platense: La Plata, 1987.

GARCIA HAMILTON, José Ignacio. El autoritarismo hispanoamericano y la improductividad. Sudamericana: Buenos Aires, 1998.

GRAU, Armando E. Habilitación de la instancia contencioso administrativa. Platense: La Plata, 1971.

LUNA, Félix. Buenos Aires y el país. Círculo de Lectores: Buenos Aires, 1982.

LUNA, Félix (dir.) Dardo Rocha. Planeta: Buenos Aires, 1999.

MARGADANT, Guillermo F. Panorama de la historia universal del derecho. Porrúa: México, 1996.

MARIENHOFF, Miguel S. "La legislación sobre procedimiento administrativo y su significación jurídica". En: Procedimiento administrativo. UNSTA: Tucumán, 1982.

MILEO, Julio A. Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires, comentada y anotada. Función Pública: La Plata, 1998.

MORENO, Mariano. Representación de los hacendados y otros escritos. Emecé: Buenos Aires, 1997.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). ARG/04/025 Apoyo y fortalecimiento de la gestión de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

SAMPAY, Arturo E. Las Constituciones de la Argentina (1810-1972) EUDEBA: Buenos Aires, 1975.

SAN MARTINO DE DROMI, María Laura. Documentos constitucionales argentinos. Ciudad Argentina: Buenos Aires, 1994; p. 43.

TARTARINI, Jorge Daniel. La acción profesional en la fundación de La Plata. Consejo Profesional de la Ingeniería, 1982.

TRIBIÑO, Carlos R. El Fiscal de Estado. La representación judicial del Estado y el control de la actividad administrativa, con prólogo de Alberto Bianchi. Ábaco: Buenos Aires, 2001.

URRAZA, Estanislao. La Plata, Ciudad de Mayo. Colegio de Abogados de La Plata - Ramos Americana Editora: La Plata, 1981.

VARELA, Luis V. Plan de reformas a la Constitución de Buenos Aires. Taller de Impresiones Oficiales: La Plata, 1907.

VARELA, Luis V. "Documentos Justificativos". En: Historia Constitucional de la República Argentina. t. IV. Taller de Impresiones Oficiales: La Plata, 1910.

ZORRAQUIN BECU, Ricardo. La organización política argentina en el período hispánico. 3ª ed. Perrot: Buenos Aires, 1967.

ZORRAQUIN BECU, Ricardo. Historia del derecho argentino. Perrot: Buenos Aires, 1978. ♦