



Reformas a la Constitución Nacional. Antecedentes, y experiencias en la historia argentina

por
Juan José Herrero Ducloux¹

A la memoria del doctor René Orsi, convencional
constituyente en 1949 y en 1994, mi querido abuelo...

¹. Abogado de la Sala de Asuntos Constitucionales y administrativos de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia. En el ámbito de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, es secretario del Instituto de Derecho Constitucional y Político, profesor adjunto ordinario de Derecho Constitucional, profesor adjunto interino de Historia Constitucional y profesor del Postgrado de dicha unidad académica.



I. INTRODUCCIÓN

Con motivo de los treinta años de la reforma constitucional del año 1994, la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, a través del Centro de Información Jurídica –CIJUR–, tuvo la muy importante iniciativa de efectuar un homenaje a tan magno momento institucional de la República Argentina.

A tal fin, en el presente, y agradeciendo la confianza depositada, serán reseñados algunos de los antecedentes provenientes de la historia constitucional argentina referidos a su organización institucional, que tuvieron lugar en forma anterior a la sanción de la Constitución de la Confederación Argentina, sucedida el 1 de mayo de 1853. Se hará hincapié en los mecanismos que los distintos documentos organizativos previeron para su reforma.

Luego en forma muy breve serán recordadas las reformas constitucionales efectuadas al texto originario², incluida la del año 1949, que si bien no goza de vigencia en la actualidad, rigió en nuestro país durante siete años.

Atento a la cantidad y calidad de autores que participan en este ejemplar, no trataré la reforma del año 1994, la cual es abordada en sus distintos aspectos en los detallados y fundados artículos que integran esta valiosa obra.

²Dejo aclarado que parte de la información que aquí se comparte es producto de trabajos de mi autoría ya publicados, a saber: 1) *"La Provincia de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1853 (Breve relación sobre su ausencia en el Congreso General Constituyente de Santa Fe)"* publicado el 20 de febrero de 2004, (Suplemento de Derecho Constitucional de la Revista Jurídica "El Derecho", pág. 15). 2) *"Convención Constituyente de 1994: El último gran acuerdo nacional"*. Suplemento de Derecho Constitucional de la revista Jurídica "El Derecho" del día 17 de septiembre de 2004 (número especial en conmemoración de los diez años de la Reforma Constitucional de 1994, pág. 10). 3) *"A 150 años de la Reforma Constitucional de 1866, y de la Guerra de la Triple Alianza"*. Suplemento de Derecho Constitucional de "El Derecho", Buenos Aires, 26 de agosto de 2016. 4) *"La Constitución Nacional de 1949 y el 'Constitucionalismo Social', -con motivo de los 100 años de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos"*. Suplemento de Derecho Constitucional de "El Derecho", Buenos Aires, 21 de noviembre de 2017. 5) *"Del Pacto de San José de Flores a la jura de la Constitución por parte de la Provincia de Buenos Aires, con motivo de la reforma de 1860"*, Suplemento de Derecho Constitucional de "El Derecho", publicado el 22 de octubre de 2019. 6) *"Estudios de la Constitución Nacional de 1949 desde una perspectiva histórica"*. Publicado en forma "on Line" en la Revista Jurídica "La Ley" -Thompson Reuters. Cita Online: AR/DOC/143/2020. 7) *"La Reforma Constitucional de 1898 y la Argentina de aquel tiempo"*. Revista Jurídica "EL DERECHO", Suplemento de Derecho Constitucional. Publicado el 1 de octubre de 2022 Cita Digital: ED-MMMDCXXXVII-666.

En forma previa, considero pertinente relatar brevemente cómo influyó en lo que hoy es nuestro país el denominado constitucionalismo, entendiéndose a éste como el movimiento histórico a través del cual se fueron ideando instrumentos, generalmente escritos, que bajo la denominación de “constitución”, tuvieron como objeto de limitar las potestades de los gobernantes, a la par de reconocer derechos en favor de los habitantes del espacio físico en el que aquél documento debía regir.

Fue así que la mayoría de los países americanos fueron sancionando distintos textos fundamentales de acuerdo a las ideas políticas, económicas y filosóficas que rigieron durante el proceso de organización institucional en los Estados Unidos, y en la Francia posterior al período revolucionario de 1789.

En aquéllas experiencias quedó firme un principio fundamental referido al tema aquí analizado: las constituciones deben prever, entre otras cosas, la manera en la que dichos textos puedan llegar a ser reformados. Esto incluye el determinar cómo y bajo qué circunstancias dicho cometido puede llegar a llevarse a cabo. A su vez, esta labor lleva ínsita la necesidad de determinar qué órgano y bajo qué procedimiento se podría disponer esta toma de decisión, como así también la individualización del ente encargado propiamente de la tarea reformista y el procedimiento para lograr tal fin. Finalmente, y tal como se advierte, todo el proceso de reforma de una ley fundamental debe ser necesariamente más dificultoso que el exigido para modificar o enmendar una ley ordinaria, lo cual es una consecuencia de la denominada *rigidez constitucional*³. Claro está que los órganos intervinientes, y las

3.Como consecuencia de la teoría de la supremacía constitucional, expresamente receptada en el artículo 31 de la Constitución Nacional, la misma debe ser resguardada del riesgo de reformas frecuentes, y por tal motivo, el propio texto constitucional prevé un mecanismo que dificulta sus modificaciones, excepto que se alcancen grandes consensos luego plasmados a través de una decisión legislativa de carácter pre-constituyente (en el caso de la Constitución Federal, este procedimiento dificultoso está expresamente previsto en el artículo 30).

distintas formalidades exigidas para reformar una constitución varían de acuerdo al país de que se trate.

En la Constitución de los Estados Unidos se adoptaron dos métodos de revisión de su texto constitucional: en primer lugar, la iniciativa a cargo del Congreso, y en segundo lugar, iniciativa en cabeza de los estados miembros. En el primer caso, explica De Vedia

“las enmiendas deben reunir en cada cámara, la mayoría de los dos tercios de sus miembros, y pasar además, por la ratificación de las tres cuartas partes de las legislaturas de estado. En el segundo, cuando dos tercios de las legislaturas reclaman una modificación, se convocará a una convención encargada simplemente de proponer enmiendas que, como las del congreso en su caso, necesitarían ser ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los diferentes estados, o por convenciones reunidas en igual número de estados” (De Vedia, 1907:131).

Cabe agregar que el segundo método, al día de la fecha, nunca fue utilizado.

A diferencia de los Estados Unidos, en la República Argentina -en el orden federal- se estableció el “poder constituyente de la Nación”, cuya característica radica en que se da intervención para la creación y posterior reforma constitucional a órganos extraordinarios representativos de la soberanía popular, bajo la denominación de “congresos o convenciones constituyentes” (Longhi: 1945, 96).

De tal manera, según la Constitución Nacional, la reforma propiamente dicha debe estar necesariamente precedida del consen-

timiento legislativo expresado a través de mayorías especiales o calificadas, presumiéndose que una aprobación parlamentaria efectuada cumpliendo ese estricto requisito contará con el consenso político y legitimación de origen necesario para emprender una tarea de tamaño magnitud e importancia.

En definitiva, a través de mecanismos dificultosos, lo que se intenta proteger es la estabilidad del sistema jurídico, y que preferentemente la reforma de una constitución no sea el producto de la exclusiva voluntad de una sola fuerza política, sino del previo acuerdo entre varias de ellas.

La teoría política sostiene que el poder constituyente radica en el pueblo de la Nación y ello constituye una razón más para establecer un órgano especial, con mayor representatividad y con un poder creador normativo de alta intensidad y jerarquía, cuya denominación fue variando, desde un “cuerpo constituyente especial” a un “Congreso o Convención” investido de ese poder. Por lo tanto, se ha entendido que el ejercicio del Poder Constituyente debe ser llevado adelante por su titular, es decir, el pueblo de la Nación a través de sus representantes. Se trata, pues, de una manifestación de la soberanía “de ejercicio indirecto y por intermedio de representantes extraordinarios” (Longhi, 1945: 97).

Más allá de los conceptos antes expuestos, cada país le imprimió sus propias características y particularidades, y el nuestro no escapó a esa regla. Se distingue el poder constituyente originario del poder constituyente derivado, siendo el primero “la potestad de dictar la primera constitución o de cambiar la constitución vigente, dándole un sentido político o sustancialmente diferente” (Bidegain, 1986: tomo I pág. 57). Por su parte el poder constituyente derivado es aquél por el que se reforma una constitución ya

existente, y para ello debe obligatoriamente respetarse el procedimiento previsto en la propia constitución a ser reformada.

Carlos Sánchez Viamonte distinguía, dentro del denominado poder constituyente originario, dos situaciones diferentes: de *primigenidad* y de *continuidad*. La primera se observaría en el momento de formación o creación de un estado nuevo, que por lo general tiene lugar luego de producido un acto revolucionario, por el cual se quiebra o se rompe con el sistema jurídico preexistente. Respecto al poder constituyente de *continuidad*, dijo Sánchez Viamonte que podría darse esta situación en el caso de un estado ya existente y respecto a una constitución ya sancionada y vigente, en cuanto se imponga otra constitución que consagre un cambio fundamental de sus principios políticos (Sánchez Viamonte, 1957: 576).

Tal como será expuesto más adelante, el sistema establecido por el constituyente originario se basó en la intervención del Poder Constituyente de la Nación como único legislador en materia de nuestra Carta Fundamental, dejándose librada la iniciativa de la reforma a los poderes constituidos⁴.

II. ANTECEDENTES PATRIOS ANTERIORES A 1853

Desde 1810 hasta la sanción de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853, tuvieron lugar distintos instrumentos en el orden nacional, que con variadas denominaciones intentaron organizar el poder en el territorio de lo que hoy es nuestro país. En los párrafos venideros haré un breve recuento de aquéllos documentos que tuvieron naturaleza constitucional y que sirvieron di-

⁴ Hay otros modelos en los que también pueden llegar a intervenir las legislaturas de los estados, por ejemplo el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de América –tal como fuera recordado–, o un posterior referéndum como es el caso de la Constitución de Chile y de Italia.

recta o indirectamente como fuente de la Constitución Nacional sancionada el 1º de mayo de 1853.

a. Asamblea General Constituyente del año 1813

En octubre de 1812 a través de un acto de fuerza, se remueve al “Primer Triunvirato”, y se lo reemplaza por el denominado “Segundo Triunvirato”⁵. Este último fue el que convocó al Congreso General Constituyente de 1813, a los efectos de que en dicho ámbito se declarara la independencia y se sancionara una constitución.

Por exceder el propósito del presente trabajo, no abordaré las importantísimas decisiones adoptadas por la Asamblea del año XIII, y tan sólo me limitaré a enunciar algunos de los proyectos constitucionales que con motivo de este congreso, fueron presentados. Sobre los mismos haré una breve alusión, haciendo hincapié los procedimientos de reforma constitucional previstos.

Un primer proyecto de constitución fue presentado por la denominada “Sociedad Patriótica”. Esta organización, tal como lo relató Arturo E. Sampay, había sido una de las promotoras de la revolución del 8 de octubre de 1812, a través de la cual se dio fin al llamado Primer Triunvirato (Sampay, 1975: 177). En este proyecto de carácter unitario, no se hacía mención a ningún procedimiento en especial para reformar la constitución, con lo cual, se deduce que debía seguirse el procedimiento legislativo ordinario.

Un segundo proyecto fue el de la Comisión Oficial⁶, designada por el Segundo Triunvirato. Según Sampay, el mismo nunca llegó a ser debatido por la Asamblea del Año XIII. Era de carácter uni-

5. Integrado por Juan José Paso, Nicolás Rodríguez Peña y Antonio Álvarez Jonte.

6. Integrada por Gervasio de Posadas, Pedro José Agrelo, Nicolás Herrera, Valentín Gómez, Pedro Somellera, Manuel J. García e Hipólito Vieytes.

tario y tampoco contemplaba la posibilidad de reformar el texto constitucional.

Por último considero necesario recordar el proyecto cuyo autor fue Felipe Santiago Cardozo, uno de los representantes de la Provincia Oriental. Este proyecto de constitución de carácter federal, preveía el procedimiento de reforma en su artículo 62, en los siguientes términos:

“El Congreso, todas las veces que las dos terceras partes de ambas salas lo juzgasen necesario, propondrá reformas a esta constitución, o por solicitud de las Legislaturas de las dos terceras partes de las Provincias, convocará una convención para proponer reformas: las cuales en uno y en otro caso serán válidas para todos los intentos y fines como parte de esta constitución, si se ratificase por los pueblos de las tres cuartas partes de la diversas provincias, o por convención de las tres cuartas partes de ellos, según pueda ser propuesto por el congreso, el uno o el otro modo de ratificación”. (Ravignani, 1939: VI 2ª parte, 633-638).

Recuerdo que los dos grandes cometidos asignados a la denominada “Asamblea del Año XIII” no se concretaron: ni la declaración de independencia, ni la sanción de un texto constitucional. Queda como un importantísimos antecedentes el inmenso reconocimiento de derechos individuales que dicha asamblea incluyó (prohibición de tortura, libertad de vientres, fechas patrias, supresión del mayorazgo, eliminación de títulos de nobleza, etc.).

b. Constituciones de los años 1819 y 1826

El Congreso de Tucumán, luego de trasladarse a Buenos Aires, bajo el directorio de Juan Martín de Pueyrredón, sancionó la primera constitución nacional, más allá de su efímera duración. Su denominación oficial era “Constitución de las Provincias Unidas en Sud América”, aunque en la práctica se la ha conocido como Constitución de 1819. Este texto, en su artículo 104º preveía, en lo referido a la reforma constitucional, la siguiente cláusula: *“La Nación tiene derecho para reformar su constitución, cuando así lo exija el interés común, guardando las formas constitucionales”*.

Luego en la Sección VI, titulada *“Reforma de la Constitución”*, se establecía en los artículos 130 a 134 el procedimiento para llevar adelante ese cometido.

La renuncia del Director Supremo José Rondeau, luego de ser derrotado en la Cañada de Cepeda por las fuerzas federales del litoral (febrero de 1820), produjo también la caída de la Constitución de 1819.

El siguiente texto constitucional –que pretendió tener aplicación sobre todo el territorio nacional– tuvo lugar en el año 1826, durante la denominada época *rivadaviana*.

De esta forma, la Constitución de la República Argentina (tal su denominación oficial), pero conocida como la “Constitución de 1826”, en lo referido al tema aquí abordado establecía entre los artículos 182 a 186, una redacción muy similar a su antecesora de 1819.

Destaco que tanto en el texto de 1819 como en el de 1826 se establecieron mecanismos complejos para lograr una hipotética reforma, en los que el titular del Poder Ejecutivo ostentaba una importante participación y protagonismo (Sampay, 1975: 276 y 321).

Fracasados los proyectos unitarios de constitución, comenzó un fructífero período en el que las provincias argentinas fueron suscribiendo compromisos y acuerdos recíprocos de carácter político, económico y militar. Entre ellos el más importante fue el Pacto Federal del mes de enero del año 1831, instrumento que sirvió como prenda de unión entre las catorce provincias argentinas durante más de veinte años.

III. CAÍDA DE ROSAS. INICIO DEL PERÍODO DE ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL

Luego de la batalla de Caseros los gobernadores provinciales⁷ –a instancias del general Urquiza– firmaron el trascendente Acuerdo de San Nicolás, el día 31 de mayo de 1852, por el que se convocó al Congreso General Constituyente de 1852–53, y cuyo artículo 6º ordenaba que dicho órgano “sancionará la Constitución Nacional”.

a. Influencia de Juan Bautista Alberdi

Alberdi, luego de tomar conocimiento de la caída del gobernador de la Provincia de Buenos Aires Juan Manuel de Rosas, en poco tiempo, y desde Valparaíso (República de Chile) escribió su más importante obra titulada “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”. Una vez culminado dicho libro, se lo envió al general Urquiza, el vencedor de “Ca-

7. Estuvieron presentes para su firma la gran mayoría de los gobernadores. Los gobernadores que no pudieron concurrir otorgaron poder para que fuera suscripto, pese a su ausencia.

seros". En la segunda edición de "Las Bases", Alberdi incluyó un proyecto de texto constitucional (Alberdi, 1948). En el capítulo 4 de la Primera Parte del proyecto de constitución, titulado "*Garantías públicas de orden y de progreso*", el ilustre tucumano propuso en los artículos 37 a 39 el procedimiento de reforma constitucional:

"Artículo 37.- La Constitución es susceptible de reformarse en todas sus partes; pero ninguna reforma se admitirá en el espacio de 10 años.

Artículo 38.- La necesidad de la reforma es declarada por el congreso permanente; pero solo se efectúa por un congreso o convención convocado al efecto.

Artículo 39.- Es ineficaz la proposición de reforma que no es apoyada por dos terceras partes del congreso o por dos terceras partes de las legislaturas provinciales".

El propio autor hizo una nota al pie en el artículo 37 de su proyecto, donde explicó lo siguiente:

"Coloco las disposiciones sobre reforma entre las garantías de orden y progreso, porque, en efecto, la 'reforma', en el hecho de serlo, garantiza el 'progreso' y asegura el 'orden', previniendo los cambios violentos. Véase lo que sobre esto digo en el Párrafo XXXIV de este libro" (Alberdi, 1948: 177)⁸.

De tal manera, para Alberdi la constitución podía ser modificada, pero a través de un procedimiento complejo, que exigía alcanzar un amplio consenso político para arribar al voto favorable de "*las dos terceras partes del congreso o por dos terceras partes*

⁸. Esta nota al pie no figuraba en las dos primeras ediciones del año 1852, sino en la francesa del año 1856.

de las legislaturas provinciales". De su lectura se advierte que, a los efectos de declarar la necesidad de la reforma, Alberdi tomó como fuente principal el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de América, y no siguió lo que preveía el texto de la Constitución de Chile del año 1833 tal como lo hizo con otros artículos de su proyecto⁹.

Una vez declarada la necesidad de reforma constitucional, Alberdi proponía que debía convocarse "al efecto" a un congreso o convención, que debía ser el órgano encargado de llevar a cabo específicamente la labor de modificar al texto fundamental.

Respecto al alcance que podía tener una hipotética reforma constitucional, Alberdi consideraba que podría llegar a incluir a "todas sus partes", es decir, todo el texto era pasible de ser reformado, lo cual descartaba la existencia de normas o contenidos pétreos o intangibles. Por lo tanto, haciendo una interpretación literal, podía enmendarse el texto constitucional sin limitación alguna.

b. Sanción de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853

En cumplimiento del compromiso contraído por las provincias a través del Acuerdo de San Nicolás, el día 20 de noviembre de 1852 se reunió el Congreso General Constituyente en la ciudad de San-

9. De la Constitución de Chile del año 1833, Alberdi tomó varios principios que consideró útiles, y los incorporó al proyecto de Constitución para Confederación Argentina, que fue incluido en la segunda edición de "Las Bases". Por ejemplo el "Estado de Sitio" previsto en el proyecto de Alberdi, luego incorporado como artículo 23 a la Constitución Nacional que aún nos rige, tuvo como fuente el artículo 161 de la citada constitución chilena. También varios de las competencias constitucionales que poseía el Poder Ejecutivo en el texto trasandino fueron receptadas por Alberdi, y de allí a la Constitución sancionada el 1 de mayo de 1853.

En lo que respecta a la cuestión de la reforma constitucional, en los artículos 164 a 167 de la Constitución de Chile se determinaba la forma en la que podía llevarse a cabo una reforma a aquella Ley Fundamental. Era un sistema de enmiendas en los que la hipotética reforma debía ser tratada por las cámaras legislativas, y para lograr su posterior aprobación, se debía contar con el voto favorable de una mayoría calificada. En este proceso también participaba el Poder Ejecutivo, siguiéndose para ello el procedimiento para la sanción de leyes. Lo único que tenía en común con el texto la Constitución de la Confederación Argentina del año 1853 era, y tal como se dijera en una nota al pie anterior, que debía ser la cámara de inicio el Senado.

El propio Alberdi, pocos años después en el libro "Estudios sobre la Constitución Argentina", habla de "analogía" por parte de esta última constitución respecto a su par chilena de 1833, específicamente en lo relativo al Poder Ejecutivo. (Juan Bautista Alberdi, "Estudios sobre la Constitución Argentina", pág. 14 a 17. Ediciones Jackson, Buenos Aires, 1945).

ta Fe, enviando a tal fin dos diputados por cada una de las provincias de la Confederación Argentina, excluida la provincia de Buenos Aires que transitoriamente se había separado del resto de sus provincias hermanas, y por tal motivo no eligió sus representantes para tal trascendente congreso constituyente.

Finalmente, el 1 de mayo de 1853, fue sancionada la Constitución de la Confederación Argentina. Respecto a la cuestión de la reforma constitucional, se estableció en dos normas esta cuestión.

En primer lugar, el artículo 30 de la Constitución Nacional, redactado de la siguiente manera:

Artículo 30.- La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes, pasados diez años desde el día en que la juren los Pueblos. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras, partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

En segundo lugar se encontraba el artículo 51 del texto originario de 1853, por el que se determinaba que *“Solo el Senado inicia las reformas de la Constitución”*¹⁰.

Cabe aclarar que el Diario de Sesiones del Congreso General Constituyente de 1852-53 no arroja luz respecto a la cuestión de la reforma constitucional, toda vez que en el mismo no se consignó debate alguno. En efecto, en la sesión del día 23 de abril de 1853, Facundo Zuviría, en su condición de presidente de dicho cuerpo, había puesto en conocimiento que, pese a lo dispuesto

¹⁰. El artículo 168 de la Constitución de Chile del año 1833 preveía también que debía ser cámara de origen el Senado, para el tratamiento de la declaración de necesidad de reforma constitucional.

en el Reglamento Interno, en esas sesiones iba a carecerse de taquígrafos, y por tal razón que iba a resultar “indispensable” que el Secretario

“reprodujese en las actas algunas ideas de las vertidas por los Señores Diputados en materias tan graves como la discusión de la Carta Fundamental de la República; que no habiendo sino un Secretario, no podía exigírsele tampoco más de aquello a que alcanzasen sus fuerzas atendidos los pocos elementos de que disponía la Secretaría; que opinaba pues porque se dejase a su juicio la naturaleza y extensión de la actas” (Ravignani, 1937: IV, 503).

Lo expuesto en el párrafo anterior es la razón por la cual ha quedado sin ser registrado una importante porción de lo debatido por aquél Congreso General Constituyente. En sentido inverso en el diario de sesiones sólo quedó constancia del debate que tuvo lugar cuando fueron tratados los artículos 2, 3 y 4. Lo mismo, pero en forma muy breve, respecto a los artículos 14, 16, 19 y 29, y sobre este último, toda vez que hacía referencia –pero sin mencionarlo expresamente– al General Juan Manuel de Rosas, fue votado por “aclamación”.

Finalmente, en la sesión del día 25 de abril, se puso a consideración el artículo 30, que trataba sobre el procedimiento de reforma constitucional. Sólo consta en el Diario de Sesiones lo siguiente:

“Se leyó el artículo 30º, y puesto a votación, resultó aprobado por afirmativa general”. (Ravignani, 1937: IV 516).

Respecto al artículo 51 figura en el Diario de Sesiones del día 27 de abril de 1853:

“Se puso en discusión el artículo 51, y después de una ligera explicación que hizo el señor Gorostiaga a solicitud de Lavaysse fue puesto a votación y aprobado unánimemente” (Ravignani: 1937, IV, 527).

Esta fue la manera escueta en la que consta la aprobación de estos artículos. Por lo tanto, del constituyente originario, al menos en este tema, no se puede advertir cuál fue su intención ni voluntad, esto teniendo en consideración las cuestiones interpretativas que este artículo ha provocado a lo largo de su vigencia.

Se observa que el artículo 30 sancionado en 1853 establecía una intangibilidad temporal de diez años, lapso de tiempo durante el cual no debía ser modificada la constitución. Al haber sido incluida una cláusula similar en el proyecto de constitución propuesto por Alberdi, entiendo que resultaba evidente para este ilustre publicista que una constitución con diez años ininterrumpidos de vigencia, podría ser considerada con la madurez suficiente para –llegado el caso– ser pasible de reforma. Dejo sentado que en “Las Bases” en sus dos primeras ediciones no fue explicado el motivo de la inclusión de esta cláusula de carácter temporal. Tiempo después, en un trabajo titulado “Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853”, publicado en el año 1854 en Valparaíso, que luego fuera incluido en 1858 en la “edición definitiva” de “Las Bases” publicada en Francia, Alberdi explica el sentido de aquella norma” (Alberdi, 1945: 3).

IV. REFORMAS REALIZADAS A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

a. Reforma de 1860

Como es sabido, la Provincia de Buenos Aires no participó del Congreso General Constituyente llevado a cabo en la ciudad de

Santa Fe entre noviembre de 1852 y mayo de 1853. Estos hechos forman parte de la separación de esta provincia, convertida en el “Estado de Buenos Aires” luego de la sanción de su constitución en el año 1854.

El alejamiento por parte de Buenos Aires, y también la coexistencia de dos estados separados, *casi independientes*, uno del otro (la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires) duró desde el 11 de septiembre de 1852 hasta la jura de la Constitución Nacional por parte de la citada provincia, llevada a cabo el 21 de octubre de 1860¹¹.

A modo de repaso, los hechos más importantes que precedieron a la unión nacional definitiva, fueron los siguientes: Acuerdo de San Nicolás; revolución del 11 de septiembre; sanción de la Constitución Nacional el 1 de mayo de 1853; asunción de Justo José de Urquiza como presidente constitucional (marzo de 1854); sanción de la Constitución del Estado de Buenos Aires del año 1854; Tratado de Paz entre Buenos Aires y la Confederación, firmado el 8 de enero de 1855; batalla de Cepeda (23 de octubre de 1859); Firma del Pacto de San José de Flores (10 y 11 de noviembre de 1859); elección de convencionales e instalación de la Convención del Estado de Buenos Aires (5 de enero de 1860); Convenio de Unión del 6 de junio de 1860; inicio de sesiones de la Convención Nacional ‘*ad hoc*’ (14 de septiembre de 1860); jura de la Constitución nacional por parte de la Provincia de Buenos Aires (21 de octubre de 1860).

En lo referido a los hechos que precedieron la reforma de 1960, cabe recordar que días después de la *segunda* batalla de Ce-

¹¹. Dije “casi independientes” porque, entre otras cuestiones que exceden el propósito del presente, compartían la misma bandera y nacionalidad.

peda, donde el ejército de Urquiza venció al liderado por Mitre, y luego de negociar entre ambas partes contendientes las condiciones de la paz, se firmó el Pacto de San José de Flores¹². En dicho acuerdo se establecieron las siguientes cláusulas: 1) Buenos Aires se declaraba parte integrante de la Confederación Argentina; 2) como tal, efectuaría un libre examen de la Constitución Nacional de 1853 mediante la convocatoria de una Convención Provincial; si la mencionada convención proponía reformas al texto constitucional, las mismas debían ser sometidas a la decisión final de una convención nacional, con participación de todas las provincias, incluso Buenos Aires.

En estos términos la provincia de Buenos Aires se comprometía solemnemente a reintegrarse al resto de la confederación, reservándose en forma previa el derecho de ejercer la opción de aceptar la Constitución tal como fuera sancionada en 1853 o de proponer reformas a la misma. Como es sabido se adoptó el último temperamento.

Convocada la Convención Provincial, la misma fue integrada por las figuras más importantes de aquella época: tres de sus miembros –Mitre, Sarmiento y Luis Sáenz Peña– fueron presidentes de la Nación, y otros tantos bien pudieron serlo, (Bernardo de Irigoyen, Dalmacio Vélez Sarsfield y Vicente Fidel López¹³).

La Convención Provincial culminó sus labores el 12 de mayo de 1860. Antes de esa fecha había sido elegido Bartolomé Mitre como gobernador de la provincia de Buenos Aires, culminando de este modo el interinato de Felipe Llavallol, quien había reemplazado

¹² "Pactos Preexistentes (*tratados interprovinciales, 1816 a 1859*)", pág. 123. Publicado por el H. Congreso de la Nación. Instituto del Parlamento Argentino. Círculo de Legisladores Nacionales, Buenos Aires, 1993.

¹³ "Reforma Constitucional de 1860. Textos y Documentos Fundamentales". Introducción del Director del Instituto de Historia Argentina 'Ricardo Levene', Profesor Carlos Heras, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, año 1960.

a Valentín Alsina luego de la renuncia de éste con motivo de la derrota de Buenos Aires en la batalla de Cepeda.

El día 16 de mayo fue confeccionada una copia del acta final de la Convención Provincial, donde se detallaban las reformas que se proponían. El día 21 de ese mes, el gobernador Bartolomé Mitre designó al doctor Dalmacio Vélez Sarsfield, a los efectos de que fuera en comisión hasta el Gobierno de la Confederación y de esta forma se pudiera continuar con los pasos comprometidos en el Pacto del 11 de noviembre. La referida documentación fue elevada por medio de un oficio destinado al gobierno de la Confederación, y como se dijera antes, Vélez Sarsfield fue el encargado de su entrega al gobierno de Paraná.

El siguiente paso fue la firma del Convenio del día 6 de junio de 1860¹⁴, suscripto por Vélez Sarsfield en nombre de Buenos Aires, y por Daniel Araoz y Benjamín Victorica por parte de la Confederación Argentina, estos últimos habían sido nombrados por el entonces nuevo presidente Santiago Derqui. Dicho convenio estaba compuesto por diecinueve artículos, dentro de los cuales se destacaba la ratificación del Pacto del 11 de noviembre, y lo relativo a la convocatoria a la Convención Nacional *'ad hoc'* en la que se debía considerar las reformas sugeridas por Buenos Aires a la Constitución Nacional.

En este convenio Buenos Aires aceptó como base de su representación a dicha Convención lo establecido en el entonces artículo 34 del texto aprobado en 1853, es decir, que iba a concurrir con doce diputados.

¹⁴ "Reforma Constitucional de 1860. Textos y Documentos Fundamentales", obra citada, pág. 467.

La Cámara de Diputados y el Senado de la Confederación aprobaron la convocatoria de la Convención Nacional *'ad hoc'*¹⁵, con el objeto de que se *"tome en consideración las reformas que la Convención de Buenos Aires propone se hagan a la Constitución Nacional y decida definitivamente sobre ellas"*. La Convención Nacional, y tal como estaba determinado en el Pacto de San José de Flores, tuvo como único objeto el examinar las reformas propuestas por la Provincia de Buenos Aires al texto constitucional de 1853, las cuales fueran gestadas en la ya citada Convención Provincial.

Se convocó, entonces a una Convención Nacional que se reunió otra vez en la ciudad de Santa Fe, pero en este caso no se utilizó el criterio de dos diputados por cada provincia como se había acordado en el Acuerdo de San Nicolás para el Congreso Constituyente que sesionó entre 1852 y 1853, sino que se dispuso la representación proporcional a la población de cada una, tal como quedó establecido en el Pacto del 6 de Junio.

En la última sesión preparatoria se dispuso tomar juramento a las siguientes autoridades de la Convención Nacional: como presidente, Mariano Fraguero; como vicepresidente 1º, Francisco de las Carreras y como vicepresidente 2º a Valentín Alsina; como secretarios Mansilla y Saravia. De esta forma, se declaró formalmente instalada la Convención Nacional *'ad hoc'*, resolviéndose reunir al plenario en comisión para discutir las propuestas de Buenos Aires.

Las sesiones ordinarias comenzaron el día 22 de septiembre (Ravignani, 1937, IV, 1048). En la sesión inicial fue elegida una "comi-

¹⁵. Para ampliar el tema ver "Reforma Constitucional de 1860. Textos y Documentos Fundamentales", obra citada, pág. 497 y siguientes.

sión”, cuya finalidad era que la misma informara *“in voce”* sobre las reformas presentadas por la provincia de Buenos Aires. Dicha comisión quedó integrada por los diputados José Mármol, Juan F. Seguí, Rufino de Elizalde, José Benjamín Gorostiaga, Dalmacio Vélez Sarsfield, Luis Cáceres y Salvador María del Carril (Del Valle, 1916: 466).

El informe de la citada comisión aconsejó a la Convención aceptar la mayoría de las propuestas de Buenos Aires, pero también propuso efectuar ciertas innovaciones. Así, a modo de ejemplo, aconsejó modificar el artículo 35, propuesto por la Convención Provincial, por el que se determinaban los nombres oficiales indistintos para nuestro país de *“Provincias Unidas del Río de la Plata”* y *“República Argentina”*. De este modo, el citado informe sugirió que se mantuviera como nombre oficial el de *“Confederación Argentina”*, usado en el texto de 1853 para la designación del gobierno y territorio de las catorce Provincias, proponiendo emplear la denominación *“Nación Argentina”* en la formación y sanción de las leyes.

Por una cuestión obvia, la Comisión propuso, por un lado, la eliminación de la intangibilidad temporal de 10 años establecida en el artículo 30 del texto originario, y por el otro, efectuar un pequeño agregado al artículo 31, en los siguientes términos: *“salvo para la Provincia de Buenos Aires los tratados ratificados después del Pacto del 11 de Noviembre de 1959”*. A su vez en el artículo 32 ratificó la libertad de prensa, e incorporó la protección constitucional de los denominados “derechos implícitos” (art. 33).

En lo que se refiere al artículo 64 inciso 1º (actual art. 75 inc. 1º) propuso la supresión de la siguiente frase: *“en cuya fecha cesarán como impuesto nacional”*. También sobre el entonces artícu-

lo 91 se sugirió modificar su texto: *“El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciese en el territorio de la Nación”*.

A su vez la Comisión entendió necesario proponer que al artículo 97, (referido a la competencia del Poder Judicial de la Nación, el hoy art. 116) le sea agregada la siguiente oración: *“y entre una provincia ó sus vecinos contra un Estado o ciudadanos extranjeros”*.

Ya en el plenario a las modificaciones propuestas por la Comisión se le sumaron tres más: al actual 48 –se estimó prudente suprimir el deber de acreditar tres años de residencia inmediata en la provincia para ser diputado, pasando a necesitarse dos años–; luego se propuso la misma reducción en el artículo 43 (actual 55) para ser electo senador, y finalmente se sugirió hacer algunas aclaraciones en el entonces artículo 64 inciso 1º (hoy 75 inc. 1º) referido a los impuestos a las exportaciones.

Tal como fuera adelantado, la mayoría de las reformas propuestas por la Provincia de Buenos Aires fueron aprobadas, como así también le fueron añadidos otros agregados y modificaciones.

Refería Joaquín V. González que

“de tres especies eran las reformas introducidas por la Convención del Estado de Buenos Aires en la Constitución federal de 1853, según los principios y los propósitos que se tuvieron en vista al proyectarlas: 1º reformas que importan reservas de derechos propios o derechos naturales intransferibles, que Buenos Aires propone como condición para

federalizarse; 2º reformas puramente constitucionales que tienen por objeto perfeccionar la ley fundamental, garantizando mejor la libertad por medio de ellas; 3º reformas que son una consecuencia forzosa del Pacto, o que expresamente están consignadas en él” (González, 1935:65).

Siendo ya presidente de la Nación Santiago Derqui, el gobernador de la provincia de Entre Ríos, el general Justo José de Urquiza, aconsejó a sus partidarios que aceptaran las reformas y las votaran (Matienzo, 1916: I, 64). Las modificaciones introducidas fueron admitidas por la Convención Nacional el día 23 de septiembre de 1860. Al momento de votar su aprobación, tanto los convencionales constituyentes, como así también el público asistente, se pusieron de pie con aplausos y aclamaciones patrióticas. De esta forma las sesiones finalizaron el día 25 de Septiembre de 1860 (Ravignani, 1937, IV, 1048).

Así, la Convención en tres sesiones culminó sus tareas. El Diputado Benjamín Victorica fue quien solicitó a sus pares *“la aclamación del dictamen de la Comisión, que estaba en el corazón y en la conciencia de todos los que se encontraban allí presentes”*. Agregó que *“un solo voto debía dar la sanción de la Unión Nacional para que ella fuese recibida con el aplauso entusiasta y uniforme de todos los Pueblos”* (Ravignani, 1937, IV, 1050).

En síntesis, luego de ser revisada la Constitución de 1853 por parte de la Convención Provincial, y posterior aprobación por parte de la Convención Nacional *“ad hoc”*, se le notificó a la Provincia de Buenos Aires, para que en cumplimiento de los pactos de 11 de noviembre de 1859 y 6 de junio de 1860, la promulgara e hiciera jurar¹⁶.

¹⁶. La ceremonia de jura por la Provincia de Buenos Aires fue presidida por el gobernador de ésta, el general Bartolomé Mitre,

Esa fue la manera en que la Convención Nacional “*ad hoc*” de 1860, aprobó aquellas normas, las cuales en su gran mayoría rigen al día de hoy en nuestra Ley Fundamental.

Una observación final: como se advierte, entiendo que en el 1860 hubo una verdadera reforma constitucional, y no, como algunos doctrinarios sostienen, que la labor constituyente de ese año habría sido la continuidad del Congreso General Constituyente de 1852-53, y de allí que en varias oportunidades se haya sostenido que la Ley Fundamental originaria de nuestro país era la “Constitución Nacional de 1853/1860”. En sentido inverso, y más allá de otros fundamentos que en honor a la brevedad omitiré, tanto la Convención Nacional Constituyente de 1994, como así las leyes nacionales 24.309 y 24.430, han manifestado y resuelto que en 1860 hubo una reforma constitucional.

b. Reforma de 1866

La reforma constitucional de 1866, al nacionalizar en forma definitiva los derechos de exportación, puso fin a un tema que había generado intensas disputas y tensiones entre Buenos Aires y las provincias del interior del país. Esta enmienda a la Carta Magna significó el retorno al modelo aduanero establecido por el constituyente de 1853.

Además provocó el definitivo abandono a la orientación que pretendió imponer la Convención Constituyente “*ad hoc*” del año 1860 acerca de cuál jurisdicción –el Estado Federal o las Provincias– poseía la competencia para establecer y gravar las exportaciones.

Cabe recordar que una vez reunida, la Convención Nacional “*ad*

entonces recientemente ascendido a Brigadier General por el Presidente Santiago Derqui, y tuvo lugar el 21 de octubre de 1860.

hoc” de 1860 había aceptado las reformas propuestas por la convención porteña, pero agregó al final del inciso 1 del artículo 67, esto era que los derechos de exportación, desde la fecha indicada, tampoco existirían “como impuestos provinciales”; *vale decir, que desde 1866 los derechos de exportación quedarían completamente suprimidos.*

Por su parte, en 1860 el inciso 1 del artículo 67 había quedado redactado en la siguiente forma:

Corresponde al Congreso... “1. *Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las avaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las Provincias respectivas por su justo equivalente. **Establecer igualmente los derechos de exportación, hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial***”.

El siguiente hito iba a ser la reforma constitucional de 1866, sobre la cual tratarán los próximos párrafos.

En octubre de 1862 tuvo inicio la presidencia de Bartolomé Mitre¹⁷, lo cual incluyó que la organización y sede de los tres poderes del estado nacional fuera trasladada a Buenos Aires¹⁸, lo cual provocó el incremento de los gastos corrientes. A partir del año 1863 los recursos económicos fueron aumentando, pero también los

¹⁷. En el Colegio Electoral había triunfado la fórmula Bartolomé Mitre Presidente- Marcos Paz Vicepresidente y oficializado este resultado por medio de la Ley N° 21.

¹⁸. Ley N° 19, de la Capital interina en Buenos Aires; Ley 27 de Organización de la Justicia Federal; Ley N° 31 (Edificio del Congreso Nacional).

egresos. Las aduanas funcionaban normalmente¹⁹, y tal como lo explicara José Antonio Terry la recaudación se efectuaba “*con regularidad y honradez... Por todas partes se notaban síntomas de reacción benéfica y cundían ya la confianza y el optimismo*” (Terry, 1918).

En este período histórico sucede un hecho político de extrema gravedad que explica, en parte, el porqué de la reforma constitucional de 1866: la llamada “*Guerra de la Triple Alianza*”. Desde el punto de vista económico esta guerra generó graves desequilibrios económicos y fiscales en nuestro país. Expone González Calderón

“Transcurridos apenas cinco años desde la reforma del 60, hechos y circunstancias apremiantes para el país y sus finanzas dieron la más completa razón a los constituyentes de 1853, que habían incluido los derechos de exportación entre los recursos del gobierno federal. El corto plazo de seis años fijado por los reformadores de 1860 para la subsistencia de dichos derechos, como impuestos nacionales, iba a vencer tan luego cuando el país se hallaba comprometido en lamentable guerra con el Paraguay, y era preciso, desde todo punto de vista que la situación se contemplara, que la Nación continuase disponiendo de aquella fuente de recursos” (González Calderón, 1943: 619–620).

En la sesión ordinaria del Senado de la Nación del día 26 de septiembre de 1865, el senador Valentín Alsina presentó un proyecto de reforma a la Constitución Nacional. El mismo preveía, entre otras, modificar el artículo 67 inciso 1, eliminando el límite tem-

19. La Ley N° 9 de Derechos de Aduana para el año 1862; Ley N° 39 de Derechos de Aduana para los años 1863 y 1864. Finalmente por medio de la Ley N° 53 se ordenó la construcción de un nuevo edificio para la Aduana.

poral del gobierno federal de cobrar impuestos de exportación hasta el año 1866 (Ravignani, 1938: V, 533).

Ya comenzadas las sesiones ordinarias del año 1866, en la Cámara de Diputados fue presentado nuevamente el proyecto de reforma constitucional a los artículos 4 y 67 inciso 1. En la sesión del día 21 de mayo el miembro informante de la Comisión de Negocios Constitucionales, diputado Facundo Zuviría realizó la defensa económica del proyecto, cuya autoría pertenecía al Poder Ejecutivo. El diputado por la Provincia de Buenos Aires Marcelino Ugarte se opuso a la propuesta de reforma al texto constitucional por medio de una encendida alocución (Ravignani, 1937: V, 565 y 569 a 574).

Una vez aprobada en la Cámara de Diputados, y notificada la media sanción de esta iniciativa, el Senado de la Nación luego de un intenso debate también lo aprobó²⁰ bajo el número de Ley 171, en los siguientes términos:

“Convocatoria de la Convención Nacional para reformar la Constitución en el artículo 4 e inciso 1 del artículo 67.

Artículo 1: Convóquese una Convención Nacional con el único objeto de reformar la Constitución en el artículo 4 e inciso 1 del artículo 67, en la parte que limitan la facultad de imponer derechos de exportación.

Artículo 2: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a 9 de junio de 1866”²¹.

²⁰. Senado de la Nación, Décima sesión ordinaria del día 9 de junio.

²¹. Legislación Argentina. Leyes Nacionales Clasificadas y sus decretos Reglamentarios. Recopiladas y Coordinadas por Augusto Da Rocha, Tomo IX Interior segunda parte, Librería y Editorial “La Facultad”, Buenos Aires, 1937, página 163.

Luego el día 14 de junio el Congreso complementó la decisión anterior por medio de la Ley N° 172, en la cual se determinaba la cantidad de convencionales a ser elegidos, lugar y fecha de inicio de las sesiones, entre otras cuestiones²².

Finalmente, tal como lo reseña Emilio Ravignani, el día 12 de septiembre de 1866 se reunió la Convención Constituyente en la ciudad de Santa Fe. Las actas de la sesión fueron extraviadas. El citado publicista aún en el año 1937 manifestaba la esperanza de que pudieran ser encontrados esos documentos, o que la persona que los tuviere en su poder procediera a devolverlos (Ravignani, 1937: V, 653). Habiendo transcurrido ciento cincuenta años de esta reforma constitucional, estimo altamente improbable que sean hallados.

Para suplir las actas de sesiones, Ravignani, se valió de los periódicos de la época intentando de este modo reflejar con la mayor fidelidad posible lo ocurrido en esas históricas jornadas.

El periódico **“La Tribuna”** de Buenos Aires publicó lo siguiente:

“El 12 del corriente fue reformada la Constitución Nacional por la Convención Constituyente reunida en Santa Fe.(...) He

²². Ley 172:

“Artículo 1: La Convención que debe tomar en consideración la reforma de la Constitución, declarada necesaria por el Congreso en el artículo 4 e inciso 1 del artículo 67, se compondrá del mismo número de diputados y en la proporción que fija el artículo 38.

Artículo 2: Pueden ser electos Diputados a la Convención los que sean hábiles para Diputados al Congreso.

Artículo 3: La Convención deberá reunirse el 1 de septiembre del presente año en la ciudad de Santa Fe.

Artículo 4: Las elecciones se verificarán el domingo 22 de julio.

Artículo 5: Los convencionales tendrán una compensación de mil pesos, además del viático de que disfrutarán en las mismas proporciones que los Senadores y Diputados.

Artículo 6: Las elecciones se practicarán con arreglo a la ley general de la materia, sirviendo de base los Registros abiertos para ese fin; y en aquellas Provincias donde esta formalidad no se hubiese llenado, o resultase viciosa, se abrirá un Registro durante ocho días consecutivos.

Artículo 7: La publicación del Registro Cívico en las elecciones de Diputados para la Convención Nacional, durará ocho días.

Artículo 8: El escrutinio de las actas electorales para la elección de convencionales se hará a los quince días de practicada la elección.

Artículo 9: El Poder Ejecutivo queda autorizado para hacer los gastos que exija el cumplimiento de esta ley.

Artículo 10: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dado en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a 14 de junio de 1866”. Legislación Argentina. Leyes Nacionales Clasificadas y sus decretos Reglamentarios. Recopiladas y Coordinadas por Augusto Da Rocha, Tomo IX Interior segunda parte, Librería y Editorial “La Facultad”, Buenos Aires, 1937, página 164.

aquí ahora los detalles de la Convención y los términos en que ha sido reformada la Constitución:

La reforma: Los trabajos de la Convención se han reducido a tres sesiones habidas en tres días.

Lunes 10: Sesión preparatoria.

Martes 11: Sesión de instalación

Miércoles 12: Sesión de la reforma y clausura (...)

En la tercera sesión la Comisión, expedido el informe presentó su proyecto de reforma. Fundado por el Sr. Daniel Araoz y combatida por el Dr. Ruiz Moreno, se pasó a votación quedando sancionado en los mismos términos propuestos por la Comisión.

He aquí la Reforma tal como queda constituida:

“Primero. – Suprímese del art. 4º de la Constitución nacional la parte que sigue: “hasta 1866 con arreglo a lo estatuido en el inc. 1º del art. 67”, debiendo quedar dicho art. 4º en los términos siguientes: “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”.

Segundo. - Suprímese igualmente la parte final del inc.1 del art. 67, que dice: “hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”. En consecuencia, quedará dicho inc. 1 como sigue: “Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las avaluaciones que recaigan, serán uniformes en toda la Nación, bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación”.

Tercero. - Comuníquese al Gobierno federal de la República, para que se cumpla en todo el territorio de la Nación, y publíquese.

Sala de sesiones de la Convención Nacional, en la ciudad de Santa Fe a los doce días del mes de setiembre de mil ochocientos sesenta y seis.

Mariano Fragueiro (presidente). - J. J. Montes de Oca (diputado secretario). - Juan A. Barbeito (diputado secretario)”.

Más allá de las críticas que la competencia por parte del Estado Federal de crear impuesto a las exportaciones pudo haber generado, no hay dudas que la Reforma Constitucional de 1866 sirvió para nacionalizar para siempre esta herramienta económica, culminando con más de 50 años de incertidumbres y enfrentamientos entre Buenos Aires y las provincias del interior, motivados en el intento de monopolizar este importante recurso fiscal.

c. Reforma de 1898

En las postrimerías del siglo 19 tuvo lugar la reforma menos conocida de todas las realizadas a nuestra Constitución Nacional. Ese desconocimiento probablemente se deba a que no estableció ni creó ninguna institución al texto constitucional, ni tampoco reconoció derechos fundamentales en su parte dogmática. Tan solo fueron parcialmente modificadas dos normas de la parte orgánica de la Constitución (Sagües, 2007: 131), de las cuales una ha perdurado hasta hoy en el actual artículo 45²³, mientras que el otro precepto fue profundamente reformado en la Convención Constituyente de 1994²⁴.

El proyecto original fue presentado por el diputado Ayarragaray, y constaba de siete artículos. Por el artículo 1 se proponía la reforma de las siguientes normas de la Constitución Nacional: artículos 3, 15, 18, 31, 35, 37, 38, 39, 41, 42, 48, 67 (incisos 1 y 2), 87 y 98.

Luego del debate llevado a cabo en ambas cámaras del Congreso de la Nación, fue promulgada y publicada la ley 3507, declarativa de la necesidad de reforma constitucional²⁵. El profesor Ziulu explica que esta ley “estableció, muy prolijamente, la forma de composición y funcionamiento de la Convención Nacional Constituyente”. Agrega este profesor que “fijó, incluso, un plazo de treinta días para el funcionamiento de la asamblea”. (Ziulu: 1996, Tomo I, pág. 84).

23. Entonces artículo 37 de la Constitución Nacional. Se aclara que a esta norma se le hizo una pequeña modificación en su redacción en el año 1994, pero no alteró la esencia de la norma sancionada en 1898:
“ARTÍCULO 45.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado” (conf. actual redacción y numeración).

24. Luego de 1994 hubo un corrimiento del articulado de la Constitución, por lo que el entonces artículo 87 ahora se corresponde con el actual artículo 100, primer párrafo. Se deja aclarado que la redacción de este último artículo fue modificada en todas sus partes en 1994, y en sus trece incisos se determinaron las competencias del Jefe de Gabinete de Ministros.

25. Ley 3507. Sancionada el 20 de septiembre de 1897. Promulgada el día 23 de septiembre y publicada en el Registro Oficial del día 24 de septiembre de 1897.

Tal como se ha expuesto, la ley de convocatoria expresamente determinó el temario a tratar por parte de la Convención Constituyente, a saber:

- a) adecuar el número de habitantes que el entonces artículo 37 determinaba como base para la elección de diputados de la Nación;
- b) modificar el artículo 67 inciso 1º, a los efectos de autorizar la instalación de aduanas libres en los territorios del sur de la República;
- c) finalmente reformar el artículo 87, con el objeto de permitir la ampliación del número de ministros del Poder Ejecutivo.

La ley declarativa también estableció que la Convención Constituyente iba a estar integrada por 120 miembros, los cuales fueron elegidos el día 15 de enero de 1898, a través de listas únicas en cada uno de los quince distritos electorales. Es decir, no se llevó a cabo una contienda o pugna electoral entre distintas fuerzas políticas.

También merece ser destacado que en 1898 fueron convencionales constituyentes los hombres más importantes de su época, entre ellos tres ex presidentes de la Nación –Bartolomé Mitre, Julio A. Roca y Carlos Pellegrini–. A su vez, integraron esta Convención Constituyente Manuel Quintana, que iba a ser presidente de la República en 1904, como así también Dardo Rocha y Bernardo de Irigoyen, quienes tuvieron altas chances de haberlo sido. A su vez, fue miembro de esta Convención el Dr. Antonio Bermejo, que más adelante fuera presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación entre los años 1903 y 1929. Por último, ostentaron el carác-

ter de convencionales constituyentes Joaquín V. González y Manuel A. Montes de Oca, los cuales, además de haber sido hombres de estado de primera magnitud, eran los constitucionalistas más relevantes de ese tiempo.

En primer lugar, esta reforma constitucional estableció en el entonces artículo 37 que la Cámara de Diputados iba a estar conformada por diputados cuya cantidad y proporcionalidad sería determinada por los censos a realizarse en forma periódica.

A través de la otra cláusula reformada se resolvió modificar el artículo 87 de la Ley Fundamental, aumentándose la cantidad de ministros del Poder Ejecutivo: de los cinco que preveía el texto de 1853/60 se incrementó a ocho. Este artículo fue totalmente modificado en 1994.

Finalmente, el plenario de la Convención Constituyente de 1898 decidió no modificar el artículo 67 inciso 1 del texto constitucional.

Por lo tanto, en el actual texto constitucional únicamente mantiene su vigencia sólo una de las normas sancionadas en aquella convención.

De todo el proceso bajo análisis, podrían ser destacados, el prolijo y ajustado procedimiento llevado a cabo por parte del Congreso al debatir y resolver la declaración de necesidad de la reforma constitucional, en especial al momento de fijar el temario de temas habilitados a ser reformados, como así también las modificaciones que efectivamente se realizaron a la Constitución Nacional, en especial al artículo 37, cuya redacción subsiste en el actual 45.

Al decir del profesor Mayón, *"de todas las que se reunieron desde 1853 hasta la actualidad, fue la más cuidada en el respeto del procedimiento determinado por la Constitución para su reforma"* (Mayón, 2021: Tomo I pág. 279).

d. Reforma de 1949

La Constitución Nacional de 1949, si bien estuvo vigente escasos siete años, entiendo que la misma debería recordarse, como así sus principios, varios de los cuales rigen en la actualidad, al igual que su ideario de justicia social²⁶.

El proyecto de declaración de necesidad de la reforma constitucional fue iniciado en la Cámara de Diputados de la Nación, a mediados del año 1948, esto es, durante la primera de las presidencias de Juan Domingo Perón. Luego de un intenso debate este proyecto obtuvo la aprobación el día 14 de agosto en aquella cámara. Esta media sanción, y tal como será abordado en párrafos más adelante, fue impugnada por la oposición bajo el fundamento de no haberse –supuestamente– respetado en su totalidad el procedimiento previsto en el artículo 30 de la Constitución Nacional.

Luego pasó el proyecto al Senado de la Nación, donde el día 27 de agosto también fue aprobado, pero en este último recinto no hubo polémica respecto al número de senadores suficientes que votaron en forma afirmativa. Durante el debate en el Senado hizo uso de la palabra a favor del proyecto que iba a ser tratado el ministro del Interior de la Nación, el doctor Ángel G. Borlenghi, siendo su exposición posteriormente publicada (Borlenghi, 1948).

26. El artículo 75 inciso 19, expresamente alude a la "justicia social", que fuera expresamente contemplada en el Preámbulo del texto de 1949.

Finalmente fue promulgada bajo el número 13.233²⁷ la ley por la que se declaró *“necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación”*. Días después se sancionó la Ley N° 13.262 de elección de los diputados constituyentes.

En lo que se refiere al procedimiento parlamentario por el que se sancionó la Ley N° 13.233, se sostuvo que no se habría respetado en su totalidad lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Nacional²⁸. La discusión giró en torno a determinar si los dos tercios de los miembros de cada una de las cámaras del Congreso que hace mención la Constitución lo eran respecto al total de los miembros de cada una de las cámaras o, en sentido opuesto, si resultaba correcto que esos dos tercios fueran calculados sobre los miembros presentes de cada una de las cámaras, siempre y cuando en forma previa se hubiera alcanzado en ambas cámaras el *quorum* legal para tomar decisiones válidas – esto es, la mitad más uno de la totalidad de los miembros-. Esta cuestión²⁹ produjo una gran discusión en las sesiones de la Convención³⁰.

Así sostuvo Arturo E. Sampay –invocando a Agustín De Vedia– que

“desde que el texto constitucional no exige la concurrencia de un quórum extraordinario, debe entenderse que basta en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de

27. Promulgada el día 3 de septiembre de 1948.

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

29. En las anteriores reformas constitucionales no fue motivo de preocupación, y de hecho nunca se había interpretado que el artículo 30 exigiría que los dos tercios deban ser por el total de los legisladores. Conforme Ley de la Confederación N° 234 post Acuerdo de San José de Flores para la reforma de 1860; Ley del Congreso N° 171 y 172 para la reforma del año 1866 y finalmente la Ley N° 3507 para la reforma de 1898.

30. Los mejores debates se refirieron a este tema, destacándose en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1949 los siguientes discursos: Carlos I. Berraz Montyn (pág. 134/147); Amílcar Mercader (pág. 148/159); Pablo Ramella (pág. 165/169); Adolfo E. Parry (169/180); Joaquín Díaz de Vivar (180/186).

sus miembros. Por tanto, sobre los presentes que cubran el quórum fijado por el artículo 56 deben contarse los dos tercios de votos”.

Agregó quien fuera el Miembro Informante por la mayoría en 1949 que

“cuando la Constitución consagra un quórum extraordinario lo dice expresamente -como deben ser expresas todas las excepciones-; tal como ocurre en el artículo 84, donde utiliza la inequívoca frase: ‘total de los miembros del Congreso’. Esto significa, en la economía de nuestra Constitución, que cuando no se establece quórum extraordinario rige el quórum establecido como regla general en el artículo 56, a saber: ‘ninguna de ellas -las cámaras- entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros’” (Sampay, 1975: 476).

También Sampay explicó que la interpretación antes efectuada “era la *communis opinio* de la doctrina norteamericana frente a una frase similar prevista en nuestro texto constitucional”, de la cual era fuente directa. En efecto, el artículo 5 de la Constitución de Estados Unidos, expresa que “*El Congreso, siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzgue necesario, propondrá enmiendas a esta Constitución*”. De allí que consideraba dicho autor que por ser idénticos los textos a interpretarse sería necesario aplicar

“lo que dijera muchos años atrás nuestra Corte Suprema, de acuerdo con la célebre regla de la hermenéutica que enuncia clara Sarmiento, que cuando el texto argentino coincide con el americano puede aplicarse la doctrina suscitada por este último” (Sampay, 1975: 480).

Cumplidos los pasos antes mencionados, se procedió al llamado a elecciones de convencionales constituyentes. Estos comicios se llevaron a cabo el día 5 de diciembre de 1948, conjuntamente con la elección para la renovación de la mitad de los diputados de la Nación.

El oficialismo obtuvo 109 convencionales, de un total de 158 que se elegían³¹, destacándose ilustres convencionales constituyentes, tanto del oficialismo, como así de la oposición. Entre los primeros, cabe mencionar a los siguientes: Arturo Enrique Sampay, Vicente Bagnasco, Joaquín Díaz de Vivar, Rodolfo Valenzuela, Mario Goizueta, Italo Luder, Pablo Ramella y Ángel Federico Robledo, entre otros. Por el lado de la Unión Cívica Radical, resaltaban las figuras de Ramón Lascano, Gabriel del Mazo, Moisés Lebensohn, Anselmo Marini, Amilcar Mercader, Ataulfo Pérez Aznar y Alberto A. Spota.

Además fueron elegidos militares como lo eran Domingo Mercante, Alberto Teisaire y Vicente Aloé, como así también importantes sindicalistas, destacándose José Espejo, quien en ese entonces ostentaba el cargo de Secretario General de la Confederación General del Trabajo.

La Honorable Convención Constituyente realizó su acto inaugural de las sesiones el día 24 de enero del año 1949. Se eligió a Domingo Mercante como Presidente de la Convención. Héctor Cámpora y José Espejo, por su parte, fueron elegidos como vicepresidentes primero y segundo, respectivamente.

A su vez se designó al Dr. Arturo Enrique Sampay como miembro informante de la Comisión Revisora por el oficialismo.

31. El resultado obtenido arroja los siguientes porcentajes: Partido Peronista 61,38 %; Unión Cívica Radical 26,86 %; Partido Comunista 2,95 %; Partido Conservador 0,67 %, en blanco y anulados 4,20 %, conforme, José Ignacio López, "Legalidad y legitimidad de la Constitución Nacional de 1949. Un enfoque histórico", 18 de Septiembre de 2012. www.infojus.gov.ar. Id SAJJ: DAFI20169

En este contexto, la Constitución Nacional del año 1949 respondió a la corriente que regía en esta época de posguerra en occidente, consagrando el reconocimiento de distintos derechos de carácter económicos, sociales y culturales.

La incorporación al texto de nuestra Ley Fundamental de esta segunda generación de derechos, produjo que la Constitución Argentina de 1949 se ubicara en la misma línea que consagrara sus pares de Francia de 1946, la italiana de 1947 y la de Alemania Federal de 1949, entre otras.

Esta reforma constitucional hacía un expreso reconocimiento de importantes derechos de carácter social, los que fueron introducidos en el *Capítulo III*, denominado “*Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura*”. Sobre la base de una importante legislación protectoria del trabajo, la reforma incorporó a la Carta Magna una serie de disposiciones destinadas a la protección del trabajo, dotándolo de jerarquía equivalente a la libertad, toda vez que era concebida como una condición para la dignidad humana. Así, en lo referente a los derechos del trabajador, el art. 37 declaró el “*decálogo*” de esos derechos especiales.

Sampay consideraba que la reforma debía ser la impulsora de un Estado que fuera el “*promotor del bien de la colectividad que interviene para orientar la economía conforme a un plan general de beneficios comunes*”. Se advertía que el propósito era diseñar un Estado que dirigiera en forma directa la política social y económica, con servicios públicos brindados por éste, y con un Banco Central activo. Se establecía, a su vez la fiscalización de las actividades privadas que debían velar y ser contestes con el bien común que se pregona. También se controlaría el desarrollo

de actividades industriales cuando éstas *“comporten monopolios de hecho”*.

Por medio del artículo 40 de la Constitución se determinaba que la *“organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social.”* Continuaba expresando que *“el Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución.”*

A mayor abundamiento se dejaba aclarado que la conducción y explotación de los servicios públicos, debían pasar a estar en manos del Estado. A su vez por medio del mismo artículo 40 se determinaba que

“los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación”.

Se ordenaba también en aquél artículo que

“los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine”.

Según el modelo constitucional de 1949, el estado poseía un activo rol como actor económico, caracterizado por ser un ente

cuyo objeto era garantizar la equidad en la distribución de los bienes y servicios en beneficio de todos los miembros de la comunidad.

También se determinaba en los artículos 39 y 40 que el capital debía estar al servicio de la economía nacional, así como también que la explotación de la riqueza tenía *“por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social”*; asimismo, se reconocía la libertad económica de los particulares, pero se les negaba la legitimidad de las ganancias usurarias.

Respecto al derecho de propiedad, el constituyente de 1949 realizó una profunda modificación: de una concepción liberal e individualista del derecho de propiedad contenido en la Constitución de 1853 se arribó a la función social de la propiedad privada, y sometida a las obligaciones que estableciera la ley con fines de bien común.

La Convención Constituyente concluyó con el juramento del nuevo texto el 16 de marzo de ese año, previo a ser sancionado el 11 de marzo de 1949.

Acaecido el golpe de estado de la denominada “Revolución Libertadora” a través del cual fuera desplazado el entonces presidente Juan Domingo Perón, Llegamos al año 1956, oportunidad en la que el presidente de facto, general Pedro Eugenio Aramburu derogó la Reforma Constitucional del año 1949 por medio de un decreto firmado el 27 de abril. Por el mismo se expresaba: *“declarar vigente la constitucional nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de la 1949”*. De esta manera, se reimplantaba una Consti-

tución surgida bajo las circunstancias históricas reinantes en el país más de una centuria atrás³².

Esta medida fue consentida en forma expresa por el mismo sector que había acerbamente cuestionado el modo en el que había sido interpretado el artículo 30 de la Constitución por parte del entonces oficialismo con motivo de la declaración de la necesidad de la reforma llevada adelante en 1949. Luego ese mismo sector político fue el que participó en forma activa durante todo el proceso que derivó en la Convención Constituyente llevado a cabo en Santa Fe durante el año 1957³³, tal como se tratará en los próximos párrafos de este breve trabajo.

La Constitución de 1949 no sólo nunca fue reestablecida, sino que también fue expresamente omitida por la Convención Constituyente de la Nación de 1994. No obstante ello, y tal como fuera anticipado párrafos antes, varios de sus principios fueron incorporados al texto constitucional vigente, tanto en la Convención Constituyente de 1957 como así la de 1994.

Destaco lo sostenido por Raúl Baglini, para quien la herencia cultural y social de la Constitución de 1949 *“se advierte claramente en las reformas introducidas a la Constitución de 1853/60 a través de la Convención de 1957”*³⁴.

32. Las razones formales aducidas en el bando derogatorio del 27/04/1956 fueron las de restablecer el goce de la libertad, la libre expresión y la falta de discusión por el pueblo de la reforma constitucional, cuyo objetivo fue la reelección indefinida de Perón, por lo que era imperativo “devolver al pueblo el pleno goce de las instituciones”.

33. Según Sampay esa convención constituyente fue convocada “tuvo por única misión convalidar el decreto derogatorio de la reforma de 1949, para lo cual se eligieron sus miembros previa proscripción del movimiento político de los grandes sectores populares” (“Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)”, pág. 72, Recopilación, notas y estudio preliminar de Arturo E. Sampay, Eudeba, Buenos Aires 1975).

34. Raúl Baglini “Los principios sociales de la Constitución del 49, las reformas de 1957 y 1994 y el proyecto de Código Civil”. https://ccyn.congreso.gob.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/lamatanza/pdf/LM_035_RAUL_BAGLINI.pdf

e. Reforma de 1957

En septiembre de 1955 se produjo un golpe de estado de origen militar conocido como la *"Revolución Libertadora"*, que depuso al presidente Juan Domingo Perón, a todos miembros de su gobierno, como así a los integrantes de los otros poderes del estado, sean en el orden federal como en cada una de las provincias y municipios. Asumió como "Presidente Provisional" el general Eduardo Lonardi.

Posteriormente el general Pedro Eugenio Aramburu reemplazó a Lonardi, y dictó la denominada *"Proclama del 27 de abril de 1956"*³⁵, por la cual dispuso la derogación de la Constitución Nacional de 1949 y ordenó el restablecimiento del texto de 1853 y sus reformas, excluyendo, claro está, la que por ese acto se derogaba. También se abrogaron las constituciones provinciales modificadas a tenor de los establecido en la disposición transitoria quinta de la Constitución Nacional de 1949.

El gobierno de la denominada *"Revolución Libertadora"* creó, a través del decreto 2011/55, la "Junta Consultiva Nacional", determinándose que su función iba a ser de asesoramiento al gobierno provisional³⁶. Según el decreto de su creación, la Junta Consultiva debía ser presidida por el entonces vicepresidente, e integrada por los miembros de ciertos partidos políticos especialmente invitados por el gobierno³⁷ (Unión Cívica Radical, Partido Socialista, Partido Demócrata Nacional, Partido Demócrata Progresista, Partido Demócrata Cristiano y Unión Federal).

35. Anales de Legislación Argentina, T.XVI-A, pág.1.

36. Decreto 2011/55 del 27-10-1955 (Anales de Legislación Argentina, Tomo XV-A, pág. 562).

37. Decreto 3153/55 (Anales de Legislación Argentina, Tomo XV-A, pág. 581).

El día 27 de marzo de 1957 tuvo lugar el inicio de la 33ª Reunión Ordinaria de la Junta Consultiva Nacional³⁸, bajo la presidencia del contraalmirante Isaac F. Rojas, quien hizo uso de la palabra con motivo de la apertura del debate constitucional.

En forma paralela el “Gobierno Provisional” (así figura en los documentos oficiales de esa época), a través del decreto N° 22.337 del día 17 de diciembre de 1956, creó la “Comisión de Estudios Constitucionales”, designándose como miembros de la misma a los doctores Carlos Sánchez Viamonte, Juan A. González Calde-rón y a Sebastián Soler. Como secretarios a los doctores Jorge Tristán Bosch y Carlos María Bidegain. Esta comisión emitió una serie de trabajos bajo el título “Materiales para la Reforma Cons-titucional”.

Una semana después de ser suscriptos los dictámenes de la “Junta Consultiva Nacional” y elevado el “Informe” de la “Comi-sión de Estudios Constitucionales”, el presidente de facto Pedro Eugenio Aramburu, con fecha 12 de abril de 1957, dictó el decreto 3838/57, a través del cual declaró

“necesario considerar la reforma parcial de la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866 Y 1898”.

Respecto a los puntos de la Constitución Nacional a ser reforma-dos, el artículo 2 del decreto incluía los siguientes, a saber:

“Si es necesaria la reforma de los artículos 4º, 5, 6º, 14, 16, 13, 23, 32, 33, 45, 46, 51, 53, 55, 57, 63, 67 (incisos 1, 2 y 26), 77, 81, 82, 83, 84, 85, 86 (incisos 1, 5, 10, 11, 19 y 22), 87, 94, 99, 100;

38. “Reforma de la Constitución Nacional” (debate). Junta Consultiva Nacional. Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1957.

*101, 108 y sus correlativos de forma, reordenando su texto si fuere necesario...*³⁹.

Más allá de la cuestión semántica utilizada en la redacción del decreto en cuestión, claramente esta convocatoria no se hacía de acuerdo a los términos del artículo 30 de la Constitución Nacional, sino que se pretendió forzar que esa competencia emanaba y surgía de los poderes implícitos del propio del acto revolucionario acaecido en septiembre de 1955.

El peronismo en la clandestinidad y teniendo prohibido el poder participar en la elección de convencionales constituyentes de 1957, finalmente adoptó la postura de votar en blanco. La elección de convencionales constituyentes tuvo lugar el día 28 de julio de 1957. Esa oportunidad iba a resultar ser la primera vez en la que en nuestro país se iba a utilizar el sistema electoral de representación proporcional, cuyo procedimiento el decreto de convocatoria explicaba en sus artículos 3 a 6.

Una vez realizado el escrutinio para la elección de convencionales constituyentes, se verificó que el voto en blanco había superado en cantidad a los votos efectivamente obtenidos por cada una de las fuerzas políticas a las que se les había permitido presentarse. A su vez, es de destacar que la Unión Cívica Radical Intransigente –la UCRI–, que había hecho su campaña en contra de la reforma constitucional de 1957, obtuvo una importante porción de votos.

39. El mismo artículo 2 establecía que las posibles reformas a esos artículos de la Constitución Nacional, tenían como “fin de asegurar:

a) El establecimiento del régimen electoral más adecuado (artículos 37, 46, 81, 32, 83, 34 y 35);”

b) El afianzamiento del sistema federal de gobierno (artículos 4º, 5º, 6, 67 (incisos 1, 2 y 26) y 108);

c) El afianzamiento de la libertad individual y de expresión y de los derechos individuales y sociales (artículos 14, 16, 18, 23, 32, 53: 67 (inciso 26) y 86 (inciso 19);

d) El fortalecimiento de las autonomías municipales (artículo 5º);

e) El equilibrio interno entre los poderes del Gobierno Federal, dando al Poder Legislativo independencia funcional y poder de contralor, y fijando las facultades del Poder Ejecutivo, inclusive en la designación y remoción de los empleados públicos. El robustecimiento integral del Poder Judicial (artículos 45, 51, 55, 57, 63, 77, 86 (incisos 1, 5, 10, 11 y 22), 87, 94, 99, 100 y 101);

f) El régimen adecuado de dominio y explotación de las fuentes naturales de energía”.

La Convención Constituyente se reunió en la ciudad de Santa Fe entre el 30 de agosto y el 14 de noviembre de 1957. El recinto elegido para tal fin fue el Paraninfo de la Universidad del Litoral, el mismo lugar utilizado en 1994 para las reuniones plenarias durante la última reforma constitucional.

Durante la sesión inaugural pidió la palabra el convencional electo Oscar Alende, quien sostuvo que el bloque que él lideraba (el de la UCRI) consideraba nula a esa convención constituyente, aclarando que los miembros del citado bloque no se encontraban sentados en el recinto en condición de convencionales constituyentes, *“sino como simples ciudadanos que niegan validez a esta Convención Constituyente y niegan validez al mandato de los señores convencionales”*. Concluido su discurso, Alende y todos los convencionales de la UCRI abandonaron el recinto donde sesionaba la convención constituyente, sin que les tomaran juramento del cargo por el que habían sido elegidos. Este bloque político era el más numeroso, y estaba compuesto por 67 miembros.

Poco tiempo después de iniciadas las sesiones ordinarias renunciaron otros convencionales provenientes de partidos menores.

En la sesión del día 24 de octubre, fue aprobada la incorporación de un artículo nuevo al texto constitucional, el actual *“14 bis”*, también llamado *“artículo 14 nuevo”*, conjuntamente con un pequeño agregado al entonces artículo 67 inciso 11. Agrego por mi cuenta que varios de los principios incluidos en el artículo 14 bis habían sido consagrados en el texto de 1949, excepto el derecho de huelga y la participación de los trabajadores en la dirección y ganancias de las empresas.

Después de ser aprobada la incorporación del artículo 14 bis, se pasó a un cuarto intermedio, con la intención de que al retomarse la labor por parte del plenario fueran debatidos los restantes despachos de la Comisión de Redacción referidos a otras enmiendas que pensaban llevarse a cabo al texto constitucional⁴⁰. Esto último no iba a suceder. En efecto, Hacía un tiempo que la convención sesionaba con un quorum ajustado, debido a las renuncias y deserciones ya mencionadas. En ese contexto se produjo la renuncia de once convencionales por el sector conservador, lo que fue una suerte de “golpe de gracia” a la Convención Constituyente de 1957, al quedar el cuerpo sin el número mínimo para poder sesionar y adoptar decisiones válidas. Por ello, el día 14 de noviembre el presidente de la Convención, señor Ignacio Palacio Hidalgo, declaró la disolución de la misma⁴¹.

Más allá de estas vicisitudes, tal como se expresara párrafos antes, esta convención constituyente incorporó al texto constitucional (y se mantiene hasta el día de hoy) el artículo 14 bis y un agregado al artículo 67 inciso 11, actual 75 inciso 12 de la Constitución Nacional.

IV. A MODO DE CIERRE

Muchas cuestiones quedan sin abordarse, sobre todo desde la denominada teoría constitucional, a través de la cual se podría analizar la compleja tarea de describir todos los pasos que necesariamente deben cumplirse para llevar adelante una reforma constitucional, pese a la aparente sencillez con la que fue redactado el artículo 30 de nuestra Ley Fundamental. Las dificultades interpretativas y las mayorías calificada que exige dicha norma

40. “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente Año 1957”, citado. Tomo II, pág. 1493.

41. “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente Año 1957”, citado. Tomo II, pág. 1664 a 1666.

constitucional tuvieron como consecuencia las escasas ocasiones en las que la Constitución Nacional fue reformada. De ahí el inmenso mérito de aquella dirigencia política que, dejando de lado las diferencias de origen e ideológicas, aunaron esfuerzos para sancionar la reforma constitucional de 1994, que a treinta años vista de su sanción es recordada en esta obra colectiva de la cual tengo el inmenso honor de participar.

Vuelvo a agradecer al señor Procurador General Dr. Julio M. Conte-Grand y al Centro de Información Jurídica (CIJur) de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en especial a su titular la doctora María José Rodríguez y a sus muy eficientes y distinguidos colaboradores, abogados Cristian Millán y Karina S. Turdó, quienes tuvieron la generosidad de invitarme a hacer esta breve reseña de tan apasionante cuestión de la historia constitucional argentina.

Bibliografía

ALBERDI, Juan Bautista (1928). *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Colección "La Cultura Argentina".

ALBERDI, Juan Bautista (1945). *Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853*", Buenos Aires: Ediciones Jackson.

ALBERDI, Juan Bautista (1948). *Bases y Puntos de Partida para Organización Política de la República Argentina*. Buenos Aires: Editorial Tor.

BIDEGAIN, Carlos María (1986). *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*. –tercera edición actualizada– Tres tomos. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

BORLENGHI, Ángel (1948). *La Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft.

DEL VALLE, Aristóbulo (1911). *Nociones de Derecho Constitucional. Notas tomadas de las conferencias del Dr. A. del Valle*, por Máximo Castro y Alcides Calandrelli. Buenos Aires: Imprenta y Litografía "La Buenos Aires".

DE VEDIA, Agustín (1907). *Constitución Argentina*. Buenos Aires: Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos.

GONZÁLEZ, Joaquín V. (1935). *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires: Editorial Estrada.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan (1943). *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft.

MATIENZO, José Nicolás (1916). *Derecho Constitucional. Apuntes taquigráficos tomados en la cátedra del Dr. José Nicolás Matienzo, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata* por Juan Isaac Cooke. Dos tomos, La Plata: Talleres 'Sesé'.

MAYÓN, Carlos A. (2021). *Derecho Constitucional Argentino*, Cuatro Tomos, Primera Edición., Tomo I, pág. 279. La Plata: Ediciones Haber.

RAVIGNANI, Emilio (1937-1938). *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Buenos Aires: Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser, Ltda.

SAGÜES, Néstor (2007). *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires: Editorial Astrea.,

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

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos (1957). *El Poder Constituyente*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina.

TERRI, José A. *Finanzas* (1918). Madrid: Imprenta Clásica Española.

ZIULU, Adolfo G. (1996). *Derecho Constitucional*, Dos tomos. Buenos Aires: Editorial Depalma.

**b. Reflexiones a 30 años de la
Reforma nacional, desde una
perspectiva histórica, actual y
hacia el futuro**

