Reforma Constitucional de 1898

ALBERTO B. BIANCHI[1]

1. La convocatoria

La tercera reforma de la Constitución Nacional tuvo lugar en 1898. Fue convocada por medio de la ley 3507, de septiembre de 1897, y tenía como objetivo reformar los entonces arts. 37 —referido al número de habitantes necesarios como base para elegir un diputado—; 67, inc. 1 —en cuanto no permitía la instalación de aduanas libres en los territorios del sur de la República— y 87, sobre el número de ministros del Poder Ejecutivo.

Además de estos objetivos claramente indicados, la ley 3507 establecía también con mucha precisión:

a. el lugar de reunión de la Convención (Capital Federal, por primera vez, pues hasta entonces las convenciones constituyentes siempre se habían reunido en Santa Fe);

b. las fechas de elección y de instalación;

c. el régimen de la ley general de elecciones nacionales (para diputados y electores presidenciales);

(1) Abogado, egresado de la Universidad Católica Argentina en 1978. Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires en 1988, con tesis recomendada al Premio Facultad. Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. En 1991 recibió el Premio Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. En 2012 recibió el Premio Academia Nacional de Derecho de Córdoba. Profesor de Derecho Constitucional Profundizado en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad Austral, Buenos Aires. Profesor de Derecho Procesal Constitucional en la Universidad Blas Pascal, Córdoba. Autor de 18 libros y más de 400 artículos sobre temas de derecho administrativo y derecho constitucional.

d. quiénes podían ser convencionales (todo ciudadano mayor de veinticinco años);

e. el carácter *ad honorem* del cargo de convencional;

f. que los convencionales gozarían de inmunidades durante el tiempo de su mandato;

g. la cantidad de convencionales que se elegirían por cada provincia; y

h. el plazo de deliberación de la Convención, que debía concluir "a los treinta días después de su instalación".[2]

2. Los debates

Una vez elegidos los convencionales, las sesiones de la Convención comenzaron el 28 de febrero de 1898 y se extendieron hasta el 15 de marzo de ese año, cumpliéndose con exactitud el término para el cual había sido convocada. Hubo una sola sesión preparatoria que tuvo lugar los días 28 de febrero y 1 de marzo, e inmediatamente después se produjeron seis

(2) El texto de la ley 3507 era el siguiente:

Artículo 1.- Declárase necesaria la reforma parcial de la Constitución, en lo relativo al número de habitantes que el Artículo 37 fija como base para la elección de diputados al Congreso Nacional; en la disposición del Artículo 87, relativa al número de Ministros del Poder Ejecutivo; y, en el inciso 1° del Artículo 67, en cuanto no permite la instalación de aduanas libres en los territorios del sud de la República.

Artículo 2.- Convócase una Convención para dicho objeto, que se reunirá en la capital de la República.

Artículo 3.- La Convención será elegida el último domingo de enero de 1898, y se instalará veinte días después.

Artículo 4.- Las elecciones de convencionales tendrán lugar con sujeción a la Ley de Elecciones Nacionales.

Artículo 5.- Podrá ser convencional todo ciudadano argentino mayor de veinticinco años.

Artículo 6.- La Convención deberá terminar su cometido a los treinta días después de su instalación. El cargo de convencional será gratuito y gozará de inmunidades durante el tiempo de su mandato.

Artículo 7.- La Convención se compondrá de ciento veinte miembros, que serán elegidos en la forma siguiente:

En la capital de la República, 20 convencionales; en la provincia de Buenos Aires, 28; en la provincia de Santa Fe, 12; en la provincia de Entre Ríos, 9; en la provincia de Corrientes, 7; en la provincia de Córdoba, 11; en la provincia de San Luis, 3; en la provincia de Santiago del Estero, 5; en la provincia de Mendoza, 4; en la provincia de San Juan, 3; en la provincia de La Rioja, 2; en la provincia de Catamarca, 3; en la provincia de Tucumán, 7; en la provincia de Salta, 4; en la provincia de Jujuy, 2.

Artículo 8.- El término a que se refiere el Artículo 37 de la ley de elecciones se reduce a diez días para esta elección de convencionales y de diputados.

Infojus - Sistema Argentino de Información Jurídica

sesiones ordinarias los días 2, 4, 5, 8, 11, 12 y 15 de marzo, todas ellas presididas por Norberto Quirno Costa.[3]

El primer punto de la reforma, es decir la cantidad de habitantes necesarios para elegir un diputado, fue debatido en las tres primeras sesiones ordinarias y concluyó el 5 de marzo estableciéndose que se elegiría un diputado por cada 33.000 habitantes o fracción no menor de 16.500. Anteriormente se requerían 20.000 habitantes o una fracción no menor de 10.000, y se creyó conveniente incrementar el número dados los resultados del censo poblacional de 1895. No se suscitaron en torno a esta cuestión mayores debates, salvo el que planteó el convencional Bores, quien sostenía que en el concepto de "habitante" no debían computarse a los extranjeros,[4] cuestión que no obtuvo finalmente aprobación.

Cabe señalar que desde entonces, es decir, desde hace más de un siglo, cuando el país tenía 4.000.000 de habitantes,[5] no se ha modificado la cantidad mínima de habitantes establecida por la Reforma de 1898 para elegir diputados. De hecho, la Reforma de 1994 ratificó estas cifras en el actual art. 45. Como resultado de ello, la Cámara de Diputados no ha dejado de crecer en número y seguirá creciendo a medida que crezca la población del país.[6]

El segundo punto de la Reforma suscitó, como era de esperarse, un acalorado debate entre los convencionales que no lograron ponerse de acuerdo. Algunos sostenían que las aduanas libres no podían existir solamente en los puertos de los territorios del sur de la República, pues ello desequilibraba comercialmente a los territorios del norte y propiciaban, en consecuencia,

Artículo 9.- La elección de diputados nacionales que, según la ley vigente, debe verificarse el segundo domingo de marzo de 1898, se posterga por esta sola vez para el día de la elección de electores de presidente.

Artículo 10.- Autorízase al Poder Ejecutivo para hacer de rentas generales los gastos que origine esta ley, imputándosela misma.

Artículo 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

(3) He consultado la obra titulada *Convención Nacional de 1898*, Bs. As., Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1898.

(4) Ver las intervenciones del convencional Bores en las sesiones de los días 4 y 5 de marzo, en *Convención Nacional de 1898*, Bs. As., *op. cit.*, pp. 43/45; 50/51 y 54/55.

(5) Esta cifra surge del propio debate de la convención. Ver la intervención del convencional Carrasco el día 5 de marzo, en *Convención Nacional…*, *op. cit.*, p. 63.

(6) Muy diferente es el caso de los Estados Unidos, donde el número de representantes fue establecido rígidamente en 435 por medio de la llamada Ley de Reparto (*Apportionment Act*) de 1911 (37 *Statutas at Large* 13) y, desde entonces, se mantiene fijo en esa cantidad.

que también se impusieran aduanas libres en tales territorios.[7] Otros, en cambio, entendían que los territorios del norte no necesitaban esta medida de promoción.[8] Algunos, finalmente, entendían que extenderlos a todo el país era una extralimitación a las facultades de la Convención, limitada por la ley de convocatoria a imponer aduanas libres en los "puertos del sud".[9] Dan cuenta de esta discusión los debates de los días 11, 12 y 15 de marzo. Como resultado de ello, el art. 67, inc. 1 no fue reformado.

Menos problemática fue la reforma del art. 87. En su redacción anterior —que venía del art. 84 del texto original de 1853— el art. 87 establecía cinco ministerios y designaba específicamente cuáles eran las carteras de gobierno. La Reforma de 1898 —en la sesión ordinaria del 8 de marzo—[10] incrementó a ocho la cantidad de ministerios y eliminó la designación expresa de sus carteras. Tal vez lo más destacable del debate, desde el punto de vista constitucional, fue la intervención del convencional Carrasco, preguntándose si era conveniente que la Constitución fijara expresamente el número de ministros, o si era preferible delegar esta atribución en el Congreso.[11] En esa oportunidad prevaleció la primera tesis, luego modificada por la Reforma de 1994, que eliminó en la Constitución toda mención al número de ministros.

Sin perjuicio de estas reformas, el aporte constitucional de esta reforma a la doctrina constitucional argentina está dado por haber dejado en claro que la convención reformadora: a) no está obligada a tratar todas las reformas propuestas por la ley de convocatoria, y b) no puede tratar asuntos que no figuren en ella. Lo primero se puso de manifiesto en el tratamiento de la reforma al inc. 1 del art. 67, que finalmente no fue aprobada. Lo segundo fue motivo de una resolución que adoptó expresamente la Convención presentada por el convencional Romero y aprobada en la sesión del 2 de marzo.[12] Este principio se materializó en la sesión del 4 de marzo, cuando la Convención se negó a tratar una petición, formulada por 22.000

(7) Convencionales Carrasco, Romero y Balestra en la sesión del 12 de marzo, en *Convención Nacional…, op. cit.*, pp. 117/123; 125/126 y 133/136, respectivamente.

(8) Convencional Pacheco, sesión del 12 de marzo, en *Convención Nacional…, op. cit.*, pp. 124/125 y convencional Ayarragaray, sesión del 15 de marzo, en *Convención Nacional…, op. cit.*, pp. 148/149.

(9) Convencional Guastavino, sesiones del 12 y 15 de marzo, en *Convención Nacional…, op. cit.*, pp. 143 y 146, respectivamente.

(10) Ver *Convención Nacional…, op. cit.*, pp. 89/96.

(11) *Ibid.*, pp. 92/93.

(12) *Ibid.*, p. 35.

Infojus

habitantes, para que se suprimiera de la Constitución toda referencia a la religión. En esa oportunidad intervino el convencional Ferrer oponiéndose a que la Convención diera tratamiento a la petición, moción que fue aprobada sobre tablas.[13]

Casi un siglo después, esta cuestión adquirió proporciones extraordinarias en la Convención de 1994 y luego dio lugar a la nulidad del art. 99, inc. 4 de la Constitución en el caso "Fayt c/ Nación Argentina".[14]

3. El valor de esta Reforma

De todas las reformas constitucionales, la de 1898 es la que más fácilmente puede caer en el olvido, ya que fue muy breve y, a diferencia de otras, no se suscitaron en ella grandes conflictos políticos. No era la prenda de unión nacional que fue la de 1860; no pretendía instalar un nuevo orden legal, como la de 1949, ni estaba precedida de un acuerdo histórico como fue el Pacto de Olivos para la de 1994. Por lo demás, su proceso fue sumamente ordenado y muy ajustado a los requisitos constitucionales.

Sin embargo, aun dentro de sus modestos alcances, me atrevería a sugerir que consideremos lo siguiente:

i. de las dos reformas introducidas por ella en la Constitución, la que establece la cantidad de habitantes necesaria para la elección de los diputados está vigente todavía; y la otra —con vaivenes— estuvo vigente casi un siglo; y

ii. en ella fue establecido que la convención reformadora no puede tratar asuntos no incorporados en la ley de convocatoria, cuestión que un siglo después dio pie a un caso revolucionario en el cual, por primera vez en nuestra historia, se declaró judicialmente la nulidad de una cláusula constitucional.

Todo ello indica que la Reforma constitucional de 1898 no debería pasar desapercibida para el derecho constitucional argentino.

(13) *Ibid.*, p. 39.

(14) CSJN, "Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento", 19/08/1999, Fallos: 322:1616.

TEXTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1898

La Convención nacional reunida, en la capital de la República, a los efectos de la ley núm. 3507, de 3 de septiembre de 1897,

SANCIONA:

Primero.- Quedan reformados los Artículos 37 y 87 de la Constitución nacional, en la siguiente forma:

Artículo 37.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y dela Capital, 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.

Artículo 87.- Ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros.

Segundo.- No hacer lugar a la reforma del inciso 1°, Artículo 67 de la Constitución.

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

Dada en la sala de sesiones de la Honorable Convención Nacional, en Buenos Aires, a quince de marzo de mil ochocientos noventa y ocho.

Norberto Quirno Costa (presidente). – leónidas Echagüe Vicepresidente – Valentín Virasoro - Vicepresidente 2°.

Brígido Terán, Alejandro J. del Carril, Pablo Lascano, Mariano de Vedia, Bartolomé Mitre, Agustín Álvarez, Ponciano Vivanco, Silvano Bores, Gabriel carrasco, J. M. Álvarez, Carlos Salas, Juan B. Siburu, Francisco Uriburu, Isaac M. Cavaría, Armando Zavaleta, Carlos Doncel, Domingo Morón, Zabá Z. Hernández, Honorio Leguizamón, Victor M. Molina, Manuel Quintana, Antonio

Bermejo, Benjamín Figueroa, marco Avellaneda, marco M. Avellaneda, Montes de Oca, Juan Palestra, Ernesto Columbres, Gaspar Ferrer, Rafael Castillo, J. V. González, Calixto de la Torre, Abel azán, F. Días Ibarguren, Benjamín Jiménez, Estanislao Zeballos, Domingo regules, Juan C. Isella, José Gálvez, Wenceslao Pacheco, Guillermo Achával, Lucas Ayarragaray, José M. Guastavino, Juan Antonio Argerich, Manuel J. Campos, Julio Carrié, Dardo Rocha, Tomás J. Luque, Justo P. ORTIZ, Remigio Molinas, teófilo García, Luis Lagos García, Manuel F. Mantilla, M. Sibilat Fenández, Cástulo Aparicio, Manuel M. de Iriondo, Carlos Rodríguez Larreta, Gregorio Romero, Daniel J. Dónovan, Adolfo Múgica, Ángel Ferrerir, Joaquín Cullen, Ramón Calderón, M. Ahumada, Julio A. Roca, Pastor Lacasa

Juan Ovando - Alejandro Sorondo (secretario).

Constituciones argentinas

Compilación histórica y análisis doctrinario

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Presidencia de la Nación

Infojus
SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA