

LEY N.º 2782

Reforma de la Constitución de 1889 (1)

El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, etc.

ARTÍCULO 1.º — Declárase la necesidad de reformar la Constitución de la Provincia.

ART. 2.º — De acuerdo con el artículo 217 de la Constitución, el Poder Ejecutivo mandará publicar esta ley en todos los distritos de la provincia y convocará al pueblo para que en las próximas elecciones de senadores y diputados vote en pro o en contra de la necesidad de la reforma.

ART. 3.º — En aquellas secciones electorales en que no debe tener lugar la elección de diputados y senadores, por no corresponderle elegir en el próximo año, el Poder Ejecutivo convocará al pueblo al solo efecto de que manifieste su voto en pro o en contra de esta necesidad, debiendo formar las mesas escru-

(1) La reforma de la Constitución vigente, cuya necesidad fué declarada por la ley de la referencia y sobre la cual se pronunció afirmativamente el pueblo de la Provincia, no tuvo, en definitiva, ejecución, pues se suscitaron cuestiones de hecho y de derecho — más de hecho que de derecho — que malograron la iniciativa.

Transcribimos a continuación, en orden cronológico, los decretos del Poder Ejecutivo, Resoluciones de la Asamblea Legislativa, fallo de la Suprema Corte de Justicia, inclusive el voto de la minoría, y antecedentes conexos del asunto.

La Plata, febrero 24 de 1902.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución de la Provincia, y debiendo darse cumplimiento a lo dispuesto en la ley de 21 de noviembre próximo pasado, procediendo en esta ocasión y en toda la Provincia a manifestarse por quienes pueden hacerlo legalmente, la necesidad o no de reformar la Constitución,

El Poder Ejecutivo —

DECRETA:

ARTÍCULO 1.º — Convócase para el domingo 30 de marzo próximo a la primera, tercera, cuarta y quinta secciones electorales, a fin de que procedan a elegir:

tadoras de los distritos, los escrutadores designados para la última elección de senadores y diputados.

ART. 4.º — Si la convención no se constituyera antes de los tres meses subsiguientes al escrutinio de las elecciones de sus miembros, la Asamblea Legislativa declarará cesantes a los convencionales inasistentes, mandando practicar nuevas elecciones.

ART. 5.º — Para ser miembro de la comisión reformadora, se requiere las mismas condiciones que para ser diputado.

ART. 6.º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dado en la sala de sesiones de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata, a los dieciocho días del mes de noviembre de mil novecientos uno.

ALFREDO DEMARCHI.
Manuel L. del Carril.

MANUEL G. BONORINO.
Ricardo M. García.

La Plata, noviembre 21 de 1901.

Cumplase, comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.

BERNARDO DE IRIGOYEN.
TOMÁS R. GARCÍA.

Véanse leyes n.ºs 42, 401, 506, 558, 634, 635, 647, 871, 1.306, 1.419 y 1.510.

La *primera sección*, siete senadores, en reemplazo de los señores Juan F. Font, Manuel F. Escobar, Fernando Cordero, Francisco G. Vayo, Fernando Saguier, Luis N. Basail y Ernesto J. Weigel Muñoz, que terminan su mandato, y un diputado en reemplazo de don Isidoro Amadeo Videla, que falleció.

La *tercera sección*, seis senadores, en reemplazo de los señores José M. Llobet, Luis Monteverde, Florentino Campos, José M. Niño, Cesáreo Amenedo y Manuel Castro, que terminan su mandato, y doce diputados, en reemplazo de los señores Manuel Vega Segovia, Rodolfo Moreno, Arturo D. Vatteone, José A. López, Mariano N. Candiotti, Alvaro Pinto, Ildefonso Salas, Esteban Miranda, Victoriano Huisse, Juan E. Gibelli, Pedro M. Mozotegui y Manuel A. Fernández, que terminan su mandato.

La *cuarta sección*, trece diputados, en reemplazo de los señores Manuel G. Bonorino, Claudio D. Mejía, Francisco Roca, Juan B. Etcheverry, Juan A. Guevara, Cruz M. Sein, Nicolás L. Robbio, Carmelo Destouches, Ricardo

D. Carrasco, Domingo P. Martínez, Andrés Vaccarezza, Agustín de Vera y Antonio Llabrás, que terminan su mandato.

La *quinta sección*, seis senadores, en reemplazo de los señores Roberto P. Rottger, Carlos M. Negri, Claudio C. Molina, Pastor Jordán, Roman Haróstequi y Alejandro Brid, que terminan su mandato.

ART. 2.º — Convócase también para el mismo día, a todas las secciones electorales en que se encuentra dividida la Provincia, a efecto de que los ciudadanos hábiles manifiesten su voto por la reforma o no de la Constitución.

ART. 3.º — Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

BERNARDO DE IRIGOYEN.

GENSÉRICO RAMÍREZ

La Plata, mayo 15 de 1902.

La Asamblea Legislativa —

RESUELVE:

ARTÍCULO 1.º — Resultando del escrutinio que ha practicado la Asamblea Legislativa sobre el plebiscito que ha tenido lugar en la Provincia el día 30 de marzo de 1902, que la mayoría de electores ha votado por la aceptación de la reforma, convócase a una convención constituyente de acuerdo con lo que dispone el artículo 217 de la Constitución.

ART. 2.º — La Convención Constituyente se reunirá en la ciudad de La Plata el 15 de agosto de 1902, en el recinto de la Honorable Cámara de Diputados.

ART. 3.º — El Poder Ejecutivo convocará al pueblo de la Provincia a elecciones de ciento eatorce convencionales, los cuales serán elegidos del mismo modo, por los mismos electores y en los mismos distritos que los senadores y diputados.

ART. 4.º — Comuníquese al Poder Ejecutivo y publíquese.

ADOLFO SALDÍAS.

Manuel L. del Carril.

Ricardo M. García.

La Plata, mayo 16 de 1902.

Acúcese recibo, cúmplase, comuníquese y dése al Registro Oficial.

MARCELINO UGARTE.

MANUEL B. BAHÍA.

La Plata, junio 25 de 1902.

En cumplimiento de la resolución de la Honorable Asamblea Legislativa, de 15 de mayo último, señalando el 15 de agosto próximo, para que se reuna la Convención Constituyente, en la ciudad de La Plata, y en el recinto de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados,

DECRETA:

ARTÍCULO 1.º — El domingo 27 de julio próximo se procederá en la Provincia, a la elección de ciento catorce convencionales, en la proporción siguiente: la primera sección, veinte convencionales; la segunda sección, diecinueve; la tercera sección, dieciocho; la cuarta sección, veinte; la quinta sección, dieciocho; y la sexta sección, diecinueve.

ART. 2.º — Comuníquese, etc.

MARCELINO UGARTE,

MANUEL B. BAHÍA.

Las elecciones de convencionales se efectuaron en la fecha designada; pero la Asamblea Legislativa no procedió a cumplir su cometido constitucional y, en consecuencia, el escrutinio correspondiente no se realizó nunca.

En este estado de cosas, más de dos años después, miembros de ambas cámaras de la Legislatura formularon la siguiente solicitud:

La Plata, septiembre 2 de 1904.

Al señor Presidente de la Asamblea Legislativa, doctor don Adolfo Saldías.

Los senadores y diputados que subscriben solicitan del señor presidente se sirva convocar a Asamblea a los miembros que forman la Honorable Legislatura para, de acuerdo con el artículo 109, inciso 6.º de la Constitución, considerar las elecciones de convencionales que tuvieron lugar el 27 de julio de 1902.

Saludan al señor presidente con toda consideración.

Juan F. Fernández, Eulogio M. Berro, Pablo L. Palacios, Francisco Roca, Bartolomé Oliver, Juan B. Etcheverry, Casimiro Villamayor, Ricardo A. Carrasco, Carmelo Destouches, Isidro Báez, Julián Martínez (hijo), E. Guerrero, Cruz M. Sein, Alfredo Echagüe, E. Lezica Alvear, Ernesto Arana, G. Mackinlay Zapiola, Diego de Alvear, Firmo Bercetche, Horacio Martínez, Agustín de Vera, Arturo Dibur, Victoriano Huisse, Julian O'Roarke, Andrés D. Vaccarezza, Arturo Scotto, Domingo F. Barceló, Sixto Rodríguez, Alfredo Madero, Francisco Landó, Guillermo A. Martínez, Alejandro Amoretti, César A. Campos, Tomás A. Guido, Mateo S. Casco, Carlos G. Bonorino, Benjamín Páez, Ubaldo Ferrer, Mariano J. Machado, Alberto Rosende Mitre, M. Graciano, Domingo Negri, Ataliva Boca (hijo), A. Ramos Meza, Eduardo González Bonorino, Manuel A. Castro, F. Santiago Espil, Dalmiro Castez, Tomás López Cabanillas, Isaias Mendiburu, Luis Goyena, Manuel del Castillo, Pedro Ballester, Eduardo Arana, José V. Martínez, E. Tomkinson, A. M. Reyna, Félix Soriano, J. Márquez, Mariano Castellanos, A. D. Vatteone, Julián Lynch, Antonio Azcona, Esteban Miranda, Manuel F. de la Fuente.

Previa citación del presidente, la Asamblea Legislativa se reunió el 14 de septiembre de 1904.

En esta sesión se resolvió el nombramiento de una comisión especial a fin de que aconsejara a la Asamblea el procedimiento a adoptarse.

La Comisión se expidió en disidencia. — La minoría sostenía que habían caducado tanto el plebiscito de 30 de marzo de 1902, como los efectos de la elección realizada el 27 de julio del mismo año.

El dictamen correspondiente fué formulado en los siguientes términos:

La Plata, septiembre 14 de 1904.

Honorable Asamblea:

Vuestra Comisión especial se ha expedido, en minoría, en el asunto cuyo estudio le fué sometido, y, por las razones que expone el miembro informante, os aconseja la sanción de la siguiente

RESOLUCIÓN:

Que el plebiscito del 30 de marzo de 1902, estableciendo la necesidad de la reforma de la Constitución y las elecciones de convencionales, de julio 27 del mismo año, han caducado de acuerdo con el término que señala la última parte del artículo 217 de la Constitución. — *L. Luna.* — *S. J. Monsegur.*

La mayoría, en cambio, reconocía el imperio del plebiscito y declaraba ineficaz y sin ningún valor la elección de convencionales.

El despacho de la mayoría, que la Asamblea Legislativa sancionó, y que transcribimos más adelante, fué firmado por los legisladores: *José M. Vega, A. Echagüe, Alberto Rosende Mitre, Guillermo A. Martínez, Mariano Maldonado, P. Goenaga, T. López Cabanillas*, y fundado por escrito en los siguientes términos:

Las razones que la comisión ha considerado, para aconsejar este temperamento, son las siguientes:

El artículo 217 de la Constitución establece terminantemente que la convención deberá reunirse tres meses después de la convocatoria y debiendo dentro de este plazo elegirse los convencionales que han de constituir dicho cuerpo.

Bien. La convocatoria se hizo con fecha 15 de mayo de 1902 y la elección de convencionales, que fué la consecuencia de dicha convocatoria, tuvo lugar el domingo 27 de julio del mismo año.

Luego, el plazo fijado por el artículo 217 ha vencido con exceso, y no adoptar como resolución lo que aconseja la comisión bajo el número 1.º, sería violar flagrantemente el artículo citado, desde que implicaría la reunión de la convención fuera del término constitucional.

No habiéndose cumplido, pues, los mandatos de la resolución legislativa en cuanto determina especialmente la fecha en que la convención debía reunirse, esa disposición legal ha dejado de ser viable en razón de haber caducado por el transcurso del tiempo.

La comisión aconseja igualmente que la elección debe ser declarada ineficaz y sin ningún valor, porque ella entiende que las elecciones de convencionales se hacen para una convención determinada de fecha precisa, pues así lo dice la Constitución, lo que, caso de no realizarse, hace que la elección, lo mismo que los convencionales que de ella pudieran resultar, sean ineficaces y de valor ninguno, y cuya existencia no tiene razón de ser desde que el acto principal, del cual la elección y los elegidos derivan, que es la convención, no tiene ya lugar.

Se podría argumentar en contra de lo que se deja expuesto, diciendo que existe una elección hecha y que ella no puede ser anulada sino por los mismos convencionales electos y reunidos en convención, pero es que en esto existe un doble error.

1.º Porque no hay convencional electo sino después que se ha hecho el escrutinio de la elección; y, mientras no se haya realizado este acto, habrá un acto electoral producido sobre el cual deba pronunciarse el cuerpo encargado por la Constitución o las leyes; pero no existirán convencionales electos que puedan reunirse en asamblea para examinar sus propios diplomas.

2.º Porque, para que los que resulten electos del escrutinio puedan considerarse jueces de sus títulos, es necesario que la Constitución o la ley acuerden esta facultad; y, en el caso actual, como veremos más adelante, la convención carece de esa facultad.

Por otra parte, la elección del 27 de julio de 1902 que mandó practicar la asamblea por resolución del 15 de mayo, tenía por objeto reunir, como ya se ha recordado, una convención en una fecha dada y no en otra; y, desde que ha resultado imposible que la convención tenga lugar en aquella época, la elección que para dicho fin se realizó, resulta ineficaz e inútil.

No se la anula porque no se la juzga, pero se la declara por la asamblea, que para ello tiene poder, ineficaz y sin objeto porque ya no hay fecha designada para reunir la convención.

Podría argüirse aquí respecto de la facultad que tiene la Asamblea Legislativa para proceder en la forma que se aconseja, y sobre este punto haremos constar que la comisión se ha inspirado para ello dando una interpretación justa a las disposiciones legales en vigor y a lo que un eminente maestro de derecho enseña en una obra que se ocupa de esta cuestión de las convenciones constituyentes.

Nos referimos a la obra de John Alexander Jameson: «Un tratado sobre las Convenciones Constitucionales», quien, de acuerdo con los precedentes diversos que estudia, reconoce a la Asamblea Legislativa facultades para proceder en la forma que indicamos.

Jameson ha dicho: «Una convención es sólo un cuerpo legislativo *sub modo* que tiene algunas, pero no todas las funciones legislativas»; y «una «legislatura, en cambio, puede extenderse sobre todas las materias de legislación tan ampliamente como podría hacerlo el mismo soberano si proce-
«diese personalmente.

«Por costumbre universal, así como disposiciones expresas de la ma-
«yor parte de las constituciones americanas, ninguna persona o corporación

« en un Estado tiene facultad para convocar una convención sino la *legislatura* y nadie sino la *legislatura* puede determinar y prescribir los objetos con que aquélla debe reunirse. Es en general un deber y un derecho de la *legislatura* el de determinar *cuándo, dónde y cómo ha de reunirse una convención, cómo ha de proceder en sus asuntos y ha de poner en vigor sus trabajos* ».

Y después de precisar estos hechos, agrega: « Que la *legislatura* es el centinela en servicio y no puede legalmente abdicar esa posición ».

Siendo la convocación de una asamblea extraordinaria incontestablemente el lado débil de nuestras instituciones, y por lo tanto uno de aquéllos en que debe esperarse que la usurpación intente más sus asaltos, la *legislatura debe preocuparse* que la República no sólo no reciba, sino que ni siquiera se vea en peligro de recibir ningún perjuicio.

« Como una convención, agrega el mismo autor, es un cuerpo cuya reunión es ocasional y dependiente de circunstancias de actualidad, se deduce que la *legislatura*, cuyas funciones son especialmente las de declarar y producir la reunión, es el cuerpo indicado para *determinar la fecha y condiciones* de aquella reunión; que al proceder así la *legislatura* no se coloca más arriba de la convención; simplemente se limitaría a manifestar la voluntad de su soberano común, sin relación al objeto de los asuntos encomendados a un cuerpo coordinado; y que, en la *ausencia* de una *posición constitucional*, la extensión de las facultades de una *legislatura* para fijar las reglas de conducta de una convención, quedan sobrelimitadas, por su propio criterio, sin más requisito que el de mantenerse la armonía con los principios del sistema de la convención o más bien que sus disposiciones no sean inconsistentes con el ejercicio, por la convención, de sus funciones esenciales y características ».

« Hay también numerosos ejemplos de poderes implícitamente cometidos, los más notables son los que ocurren diariamente con motivo de acontecimientos *inesperados que reclaman la inmediata intervención legislativa para evitar malas consecuencias o para hacerlas servir al bien público*. En todos estos casos, la *Legislatura*, llamada a obrar como el único poder, puede hacer o autorizar a que se haga lo que debe hacerse ».

En estas doctrinas, enseñadas por maestro tan eminente como Jameson, que fué una de las autoridades más consultadas por los convencionales del 70, es que la comisión se ha inspirado en esta emergencia.

Por otra parte, estas doctrinas, como la interpretación dada a los textos legales en vigencia parece que fué también la que informó la mente de la Honorable Legislatura que dictó la ley de 21 de noviembre de 1901 y la resolución de mayo 16 de 1902, pues en dichas resoluciones establece, además de lo que dispone el artículo 217 de la Constitución, las condiciones para ser miembro de la convención, la fecha en que deberá infaliblemente reunirse ésta y el sitio en que deberá hacerlo, acordando a la Asamblea Legislativa la facultad de declarar cesante a los convencionales inasistentes.

Y es precisamente esta cláusula (art. 4.º de la ley) la que, concordaba con el artículo 217 de la Constitución que fija el término de tres meses des-

pués de la convocatoria para que se reuna la convención, ha llevado al ánimo de la comisión que la interpretación que ha dado a ellas, es exacta, y las que le han servido para aconsejar la caducidad de la convocatoria y la ineficacia de la elección de convencionales practicada el 27 de julio de 1902.

No tendría a juicio nuestro, razón de ser la existencia de las dos disposiciones recordadas (art. 217 y art. 4.º de la ley) y redactadas en los términos precisos que lo han sido, si el propósito de los constituyentes y legisladores no hubiera sido el de querer que el plazo para la reunión de la convención convocada fuera fatal y preciso, ni hubieran tampoco acordado a la Asamblea facultad de declarar cesantes a los inasistentes, si no hubieran entendido que las facultades de la asamblea eran amplias a este respecto, y dada la razón de dependencia de que se halla la convención respecto del Poder Legislativo.

Pero si fuere preciso aún algo más que comprobar a la razón que asiste a la comisión sobre este punto, no tiene ella sino que referirse al proyecto presentado el lunes 12 ante el Honorable Senado firmado por seis distinguidos señores senadores, pues es ésta la prueba más evidente de la exactitud del criterio con que hemos procedido en este caso al aconsejar la caducidad de la convocatoria y la ineficacia de la elección.

La presentación de dicho proyecto prueba que sus firmantes, los senadores Weigel Muñoz, Bianco, Oliver, Niño, etc., creen que la convocatoria y la elección han quedado sin efecto y sin valor, desde el momento que proyectan una nueva ley declaratoria de la reforma para que se pueda convocar una nueva convención y realizar la elección correspondiente, divergiendo tan sólo la comisión con dichos senadores, en que ella no considera caduca o derogada la ley que declaró la necesidad de la reforma, y en cuya virtud se realizó el plebiscito de 30 de marzo de 1902.

A ese extremo no llega la comisión.

El plebiscito fué la obra de la ley que declaró la necesidad de la reforma.

Y esta ley está en vigencia; y, en consecuencia, su cumplimiento se impone mientras no se derogue o se realice el fin para que se dictó; y, para realizar este propósito o fin, es que debe ordenarse la reunión de una nueva convención.

Diferimos, pues, con los respetables senadores proyectistas sólo en cuanto ellos creen que para la reunión de la nueva convención es preciso una nueva ley y un nuevo plebiscito, estando de acuerdo en lo que se refiere a la caducidad de la convocatoria e ineficacia de la elección. Creemos que, en la diferencia apuntada, el error está de parte del proyecto.

Es cierto que la convención convocada ha caducado por la expiración del plazo fijado para su reunión, y que, por lo tanto, la elección que se hizo para designar los convencionales, que debían constituir la, ha resultado sin objeto e ineficaz; pero es que esta convocatoria fué producto de una resolución legislativa que no es ley; en cambio, es en virtud de una ley que la legislatura debe ser la primera y más empeñada en cumplir, pues es ella quien la puede realizar, que reordenó proceder a la reforma de la Constitu-

ción; y para realizar este propósito la Asamblea, no le está vedado tomar una o más resoluciones tendentes a cumplir dicho fin.

La ley de 21 de noviembre de 1901 está en todo su vigor, mientras ella no sea derogada o no se haya cumplido el propósito del legislador. Esta ley no es temporaria, no tiene plazo fijo para que cesen sus efectos — no así la resolución de la Asamblea, que no es ley, que no tiene el valor de tal y que caduca o queda sin efecto por cualquier causa — en este caso: por el transcurso del tiempo.

Haciendo el distingo correspondiente entre el valor de una ley y el alcance que tiene una resolución legislativa, la comisión cree que las opiniones que deja manifestadas, sobre este punto, son exactas y justas.

Se ha argumentado también por el señor senador Weigel, al fundar el proyecto de la referencia, que no sólo existe la necesidad de proceder a la reforma de la Constitución sino que es además urgente que así se proceda.

Y bien, así es: la urgencia todos la reconocen y la invocan, y es precisamente una de las razones que ha tenido la comisión bien presente para aconsejar el temperamento propuesto, pues si algún procedimiento resulta rápido y eficaz, es justamente el que aconsejamos.

Basta, para probarlo, echar una rápida mirada a las fechas en que se debe desenvolver el proceso de la reforma y tenemos que siguiendo el plan de los señores senadores, los actos iniciales de la nueva convención vendrían recién a verificarse en el mes de marzo del año entrante.

De acuerdo con lo que la comisión aconseja, tendremos que, para cuando se pretenda — invocando urgencia — iniciar dicho proceso, la reforma estará ya terminada, y será un hecho la inexistencia de las actuales cláusulas constitucionales, discutidas y viciadas, que la opinión reclama su desaparición, y podrán en cambio regir las nuevas disposiciones que contribuyan al desenvolvimiento administrativo, que regularicen el sistema municipal y fomenten y uniformen la educación del pueblo.

Pero la comisión no ha concretado su tarea a lo que deja expuesto, sino que se ha planteado otra cuestión para el caso de que la Asamblea pensara que debíamos, a pesar de todo, practicar el escrutinio de la elección de convencionales.

He aquí la cuestión a que se refiere la comisión: ¿Al practicar el escrutinio debe concentrar su tarea a lo mecánico de contar votos sin facultad para apreciar la legitimidad de ellos? ¿O puede y debe investigar la veracidad de los registros que se le entreguen y, según este examen, aconsejar la aprobación o el rechazo de tales o cuales elecciones para que, según esto, la Asamblea vote la aprobación o nulidad de las mismas?

Creemos que debemos proceder en la forma que se formula en la segunda pregunta, pues las facultades de la asamblea son amplias; en este caso, ella debe — ha dicho la Constitución en su artículo 109, inciso 6.º — practicar el escrutinio de convencionales.

Se ha observado, es cierto, que, al practicar el escrutinio, la Asamblea.

deberá proceder mecánicamente al recuento de los votos. Pero hay en esto evidentemente error.

Si lo que tiene que escrutar son votos, debe la Asamblea, ante todo, precisar y fijarse que lo que cuenta son tales — y para esto debe analizar si los registros que se le presentan son válidos; si las actas están firmadas por los escrutadores legales y en el número que exige la ley o no, y todos los demás requisitos que den autenticidad y veracidad al registro que se va a comprobar.

«Hacer un escrutinio es — según el Diccionario de la Academia — hacer un examen, averiguar exacta y diligentemente alguna cosa para saber «lo que es y formarse un juicio respecto de ella», como lo recordó el diputado Sojo, en 1902, al pedir a la Asamblea Legislativa que apreciara los registros de diversas elecciones.

Y así también lo han entendido las Asambleas Legislativas en las dos últimas elecciones de gobernador como también la Junta del artículo 7.º de la ley electoral en diversos casos.

También procedió así la Asamblea Legislativa al hacer precisamente el escrutinio de los convencionales que redactaron la actual Constitución, pues dicha asamblea dejó de computar los registros correspondientes al partido de Baradero, en razón de que faltaban las actas correspondientes.

Y sí esto ha sucedido en los tres casos recordados y en los que, tanto los electores de gobernador como los diputados y senadores y los convencionales del 82, eran los jueces únicos de sus respectivas elecciones, en virtud de las siguientes prescripciones (arts. 82 a 130 de la Constitución y arts. 4.º y 5.º de la ley julio 3 de 1882); en el caso actual, en que no sucede lo mismo, la Asamblea debe de ser más rigurosa, más minuciosa si es permitido decir, y debé proceder con mayores amplitudes que en los tres casos mencionados, desde el momento que los convencionales carecen de facultades para apreciar y pronunciarse sobre sus elecciones.

Es esta Asamblea la que los va a ungir en su carácter de convencionales; y, por esto, deberá proceder juiciosa y ampliamente en el examen de las actas y registros de que van a surgir dichos funcionarios.

Y hacemos esta afirmación en razón de que ni la Constitución ni la ley de la materia da o constituye a los convencionales en jueces de sus elecciones que, ejerciendo funciones propias, pudieran analizar las elecciones que los trae a la vida.

Se podría argüir contra esta afirmación diciendo que los antecedentes son contrarios a esto; pero es que, precisamente, estos antecedentes comprueban la afirmación de la Comisión, y no la desvanecen.

Veámoslo:

El primer acto de la Convención del 73, como igualmente el de la del 82, fué practicar el estudio de los títulos que presentaban los convencionales que constituyeron estos cuerpos. Pero es que está tarea les estaba encomendada respectivamente por las leyes de mayo 10 de 1870 y de 27 de agosto de 1882.

El artículo 9.º de la primera de estas leyes establecía que el resultado del escrutinio que hiciera la asamblea, se comunicaría a los electos siendo función de la convención la aprobación de las actas y registros respectivos.

El artículo 4.º y 5.º de la ley del 82 establecía, a su vez, que la Asamblea General haría el escrutinio y que los electos que de él resultaran se reunirían para resolver, como juez único, de la validez de sus diplomas, a cuyo efecto el presidente de la Asamblea les remitiría las actas, registros y protestas que se hubiesen presentado.

Es decir que, para que los convencionales se reputen jueces de sus elecciones y tengan facultad de rever el escrutinio que hiciese la Asamblea, ha sido menester que por ministerio de la ley se les encomendara esta facultad.

Igualmente estas leyes fueron las que autorizaron a las Asambleas Legislativas para hacer el escrutinio primero de la elección.

Nada de esto pasa en el caso actual.

Ni la ley ni la Constitución han dado ninguna facultad a la convención para que se pronuncie respecto de la verdad de la elección de que emerge; su objeto es puramente revisar, alterar o enmendar la Constitución (art. 217).

En cambio, una disposición constitucional que no existía ni en la Constitución del 54 ni en la del 73, ha autorizado, sin restricción, a la asamblea para practicar el escrutinio.

Que este escrutinio debe ser detenido, amplio, minucioso y definitivo no existe duda, desde que los convencionales que se diploman no tienen ninguna facultad constitucional ni legal para observar o alterar lo que esta soberana asamblea haga a ese respecto.

Reivindicado, pues, para esta Asamblea General el derecho de hacer el escrutinio definitivo de las elecciones de convencionales, es que esta comisión hace presente a la Honorable Asamblea que, para el caso de que se resolviese entrar al estudio de los registros y a ella se le encomendase esta tarea, el estudio de ellos sería practicado con el criterio que esboza, es decir, con amplias facultades, investigando y apreciando todos los elementos para ver si los registros que computara son o no legales, para, según ello, aconsejar su aprobación o rechazo.

J. M. Vega, A. Echagüe, J. V. Martínez, Mariano Maldonado, Alberto Rosende Mitre, P. Goenaga, López Cabanillas.

A continuación transcribimos la resolución de la Asamblea Legislativa, a que nos referimos y los decretos derivados del Poder Ejecutivo:

La Plata, septiembre 14 de 1904.

La Asamblea Legislativa —

CONSIDERANDO:

1.º Que en vista del tiempo transcurrido desde el vencimiento del plazo

fijado para la convocatoria de la Convención, como también de que ha vencido con exceso el término que el artículo constitucional 217 fija para que la convención pueda legalmente reunirse, corresponde declarar: Que la convocatoria del 16 de mayo de 1902 ha caducado y que, por lo tanto, la elección del 27 de julio de aquel año debe desecharse por ser ineficaz y de ningún valor;

2.º Que de acuerdo con la ley de 21 de noviembre de 1901, que declaró la necesidad de la reforma y de la resolución de la Asamblea de mayo 15 de 1902, que constató que la mayoría de electores había votado por la aceptación de la reforma.

RESUELVE:

1.º Convocar a una nueva convención constituyente que deberá reunirse en la ciudad de La Plata, el día 14 de diciembre del corriente año, en el recinto de la Honorable Cámara de Diputados, a las dos pasado meridiano.

2.º El Poder Ejecutivo deberá convocar a elecciones de ciento catorce convencionales, los que serán elegidos por los mismos electores y en los mismos distritos que los señores senadores y diputados.

3.º Comuníquese al Poder Ejecutivo y publíquese.

ADOLFO SALDÍAS.

Manuel L. del Carril.

Ricardo M. García.

La Plata, septiembre 15 de 1904.

Cumplase y en consecuencia expídase el decreto correspondiente convocando al pueblo de la Provincia a elecciones de convencionales; comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.

MARCELINO UGARTE.

MANUEL F. GNECCO.

La Plata, septiembre 17 de 1904.

En cumplimiento de la resolución de la Honorable Asamblea Legislativa, de 14 del actual, señalando el 14 de diciembre del corriente año para que se reuna la Convención Constituyente, en la ciudad de La Plata y en el recinto de la Honorable Cámara de Diputados, —

El Poder Ejecutivo —

DECRETA:

ARTÍCULO 1.º — El domingo 30 de octubre próximo, se procederá en la Provincia a la elección de ciento catorce convencionales, en la proporción siguiente:

Primera sección	Veinte convencionales.
Segunda sección	Diecinueve convencionales.
Tercera sección	Dieciocho convencionales.
Cuarta sección	Veinte convencionales.
Quinta sección	Dieciocho convencionales.
y Sexta sección	Diecinueve convencionales.

La elección de convencionales se efectuó en la fecha fijada en el decreto transcripto, y, reunida la Asamblea Legislativa el 12 de noviembre de 1904, practicó el escrutinio correspondiente y proclamó a los electos, efectuando la comunicación del caso al Poder Ejecutivo.

A continuación transcribimos la resolución pertinente:

La Plata, noviembre 12 de 1904.

La Honorable Asamblea Legislativa —

DECRETA:

ARTÍCULO 1.º — Apruébanse las elecciones de convencionales verificadas el 30 de octubre del corriente año en la primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta secciones electorales.

ART. 2.º — Declárase electos convencionales

Por la primera sección: —

LISTA « PARTIDOS UNIDOS »

A los ciudadanos: Manuel Lainez, Mariano Demaría (hijo), Carlos Monsalve, Juan F. Fernández, Carlos B. Palacios, José M. Bidau, Fernando Sotuyo, Agustín Roca, Pedro Ballester, Luis Goyena, Alcibiades Reyna, Félix Soriano, Alberto Ramos Mejía, Julio Fonrouge, Claudio D. Mejía, Alfredo Madero, Agustín D. García, Bartolomé C. Podestá, Casimiro Villamayor y Ernesto Vergara Biedma.

Por la segunda sección: —

LISTA « PARTIDOS UNIDOS »

Mariano Castellanos, Gregorio de Laferrère, Bernabé Artayeta Castex, Rufino Varela Ortiz, Mariano H. de la Riestra, César Pacheco, Alfredo de Urquiza, Mateo S. Casco, Julián O'Roarke, Enrique Tomkinson, Dalmiro Castex, Tomás Márquez, Eduardo Arana, Tomás Guido, Bernardo Solveyra, Horacio C. Varela, Agustín de Vera, Horacio Martínez y Vicente T. Souza.

Por la tercera sección: —

LISTA « PARTIDOS UNIDOS »

Félix Rivas, Diógenes Diez Gómez, Mariano A. Pinedo, José Fonrouge, José V. Martínez, Ezequiel de la Serna, Juan Angel Martínez, Emilio F. Gnecco, Antonio Robirosa, Antonio J. Márquez, Andrés de Ugarriza, Ricardo Marcó del Pont, Eduardo della Croce, Cesáreo Amenedo, Arturo Dibur, Héctor C. Quesada, Pedro Goenaga, Manuel Castro.

Por la cuarta sección: —

LISTA « PARTIDOS UNIDOS »

Carlos Arias, Federico Pinedo, Manuel González Bonorino, Carlos Saa-

vedra Lamas, Fermín Moyano, Alfredo Echagüe, Diego Lezica Alvear, Florencio Fernández Gómez, Ignacio D. Irigoyen, Guillermo Lacroze, Alfredo D. Artiaga, Felipe S. Espil, Faustino Lezica, Antonio Azeona, Alfredo Peña, Guillermo A. Martínez, Manuel del Castillo, Andrés Macaya, Angel T. de Alvear y Andrónico Castro.

Por la quinta sección:—

LISTA « PARTIDOS UNIDOS »

Julio S. Dantas, Zenón Videla Dorna, Enrique S. Pérez, Teodoro Serantes, Francisco Seguí, José Adrián Viale, Vicente R. Peralta Alvear, Francisco Uriburu, Juan Cecilio López Buchardo, Carlos Luro, Nicolás Avellaneda, Estanislao A. Garay, Luis Gandulla, Juan Antonio Uriburu, Domingo J. Negri, Julián Lynch, Benigno A. Martínez y Martín Llan de Rosas.

Por la sexta sección:—

LISTA « PARTIDOS UNIDOS »

Manuel J. Campos, Antonio M. Pirán, Pastor Lacasa, Juan José Díaz Arana, Tomás López Cabanillas, Santiago Luro, Ernesto Arana, Carlos González Bonorino, Eduardo B. Bambil, Isaías Mendiburu, Bernardino Parejas, Alberto Rosende Mitre, Emilio Vivot, Pablo L. Palacios, Sixto Rodríguez, Arturo Scotto, Mariano Maldonado, Cecilio López y Lorenzo Lassalle.

ART. 3.º — Comuníquese al Poder Ejecutivo para que se sirva hacerlo saber a los electos a los efectos del artículo 1.º.

ADOLFO SALDÍAS.

Manuel L. del Carril.

Ricardo M. García.

La Plata, noviembre 15 de 1904.

Acúcese recibo, comuníquese a los convencionales electos y dése al Registro Oficial.

MARCELINO UGARTE.

MANUEL F. GNECCO.

La resolución de la Asamblea Legislativa de 14 de septiembre de 1904, suscitó una demanda por inconstitucionalidad, fundada en que la Asamblea carecía de facultades para declarar la caducidad de una convención constituyente y para convocar nuevamente a elecciones de convencionales sin haber realizado el escrutinio de la elección anterior.

La Suprema Corte de Justicia se pronunció sobre el particular el 19 de noviembre de 1904, por tres votos contra dos, haciendo lugar a la acción deducida y declarando inconstitucionales y en consecuencia sin valor ni efecto legal alguno tanto la resolución dictada como el decreto concordante del Poder Ejecutivo.

El fallo de la Suprema Corte fué dictado en los siguientes términos:

Y considerando: En cuanto al fondo de la demanda. La Honorable Asamblea Legislativa, fundándose en haber vencido con exceso el término de tres meses que fija el artículo 217 de la Constitución para la reunión de la convención constituyente, y en que ha caducado la convocatoria de 16 de mayo de 1904, ha declarado que la elección de convencionales de 27 de julio de aquel año debe desecharse, por ser ineficaz, y resuelto en 14 de septiembre del año actual convocar una nueva convención, de acuerdo con la ley de 21 de noviembre de 1901, que declaró la necesidad de la reforma, y con su propia resolución de mayo 15 de 1902, que comprobó que la mayoría de los electores había votado por la aceptación de la reforma.

Contra dicha resolución de 14 de septiembre se ha deducido esta demanda por inconstitucionalidad, que se funda en que la asamblea carece de facultades para declarar la caducidad de una convención constituyente, y para convocar nuevamente a elecciones de convencionales sin haber hecho el escrutinio de las que anteriormente se practicaron.

Para resolver si la Asamblea Legislativa ha extralimitado o no sus facultades al decretar la convocatoria de una convención prescindiendo de la elegida anteriormente y cuyo escrutinio no ha practicado, suministran elementos decisivos de juicio, la misma constitución, los principios fundamentales que la informan y nuestros propios antecedentes legislativos y parlamentarios.

Debe recordarse, desde luego, un hecho que es de importancia en cuanto a explicar claramente las funciones de la asamblea y el alcance que ellas tienen. En la Constitución de 1873 se hacía referencia a la asamblea legislativa en el artículo 61, dividida en dos cámaras y a la « Asamblea General » en el 110, y esto había originado la confusión de dos entidades con atribuciones distintas: la legislatura y la asamblea.

Para evitar esa confusión y deslindar claramente las atribuciones de una y otra, se cambió en la constitución vigente la denominación de asamblea legislativa por la de legislatura (art. 63), llamándose asamblea general (art. 110), únicamente a la reunión de ambas cámaras funcionando en una sola « para objetos especialmente determinados en la constitución », como lo expresa *El Redactor* (informe de la comisión revisora, pág. 61).

La diferencia de funciones de una y otra es, pues, constitucionalmente bien marcada. Así, en tanto que la Legislatura, dividida en dos cámaras, se le reconocen todas las facultades enumeradas en el artículo 99 y además la muy amplia de dictar todas aquellas leyes necesarias para el mejor desempeño de las anteriores atribuciones y para todo asunto de interés público y general de la Provincia (inc. 46), ambas cámaras, funcionando unidas y sin « facultades deliberativas » porque éstas son inherentes a nuestro sistema bicamarista, sólo pueden reunirse en asamblea general, para el desempeño de las funciones que taxativamente comprende el artículo 109 para esos objetos especialmente autorizados y no para otro alguno, por ser eso el

concepto gramatical preciso del adverbio «sólo» empleado por el constituyente, con un propósito limitativo y excluyente bien claro.

Ahora bien: el inciso 9.º del artículo 109 relativo a la reforma de la Constitución sólo autoriza a la asamblea para practicar el escrutinio de p'e-biscito, y según su resultado para convocar la convención constituyente, haciendo «también el escrutinio» de la elección de convencionales, «únicamente», el escrutinio.

Pero la Asamblea, sosteniendo que la convocatoria anterior ha caducado por haber vencido los tres meses que fija el artículo 217 de la constitución para la reunión de la convención, en vez de practicar el escrutinio de la elección de convencionales, verificada el 27 de julio de 1902 y pendiente ante ella, decreta una nueva convocatoria, la que si «virtualmente» implica la anulación de la primera elección de convencionales, dicha anulación sólo podría decretarse por el juez de la elección.

Y la asamblea no tiene con relación a la convención tal carácter de juez, sino el de simple junta de escrutinio, porque así resulta del inciso ya citado del artículo 109 que no le atribuye expresamente aquel carácter.

Es de esencia del sistema republicano de gobierno que cada uno de los cuerpos electivos sea juez de las elecciones y títulos de sus miembros.

Al respecto ha dicho Cushing: «El poder de juzgar los cuerpos electivos sobre los escrutinios, las elecciones y las calificaciones de sus miembros en tan «esencial» a la libre elección y a la «existencia independiente» de una asamblea legislativa que puede ser considerada como un incidente necesario a «cualquiera corporación» de esa clase que emane directamente del pueblo; es también por «abundante precaución» conferido o garantido el mayor número de las asambleas legislativas de los Estados Unidos por expresas disposiciones constitucionales». (*Cushing: Asambleas Legislativas*, página 67.)

No puede, pues, concebirse lógicamente que la convención constituyente, cuerpo electivo y en el que además el pueblo ha delegado facultades amplias para fijar la organización política del Estado dentro de los límites trazados por la constitución nacional, convención que puede limitar o suprimir facultad de que estén investidos los poderes existentes, queda, sin embargo, subordinada en lo referente a su propia organización a la asamblea legislativa, a pesar de tener ésta facultades mucho más limitativas que la misma legislatura en sus funciones ordinarias.

La convención constituyente por su origen, por la naturaleza de sus funciones, por la extensión de sus facultades y como condición esencial de su propia existencia, es, pues, necesariamente único juez de la elección de los títulos y de la capacidad de los electos y en ese carácter ha procedido sin suscitar la mínima duda, tanto la convención del 73 como la del 82; precedentes que son de fuerza incontrastable, como aplicación del principio reconocido sobre el juicio de la elección.

La caducidad declarada por la asamblea supone «deliberación y juicio», y ya queda establecido que ni ella tiene facultades deliberativas,

porque su constitución es inconciliable con nuestro sistema bicamarista, ni es juez de la elección de convencionales.

Pero resulta que la asamblea no ha entendido anular aquella elección, sino revocarla declarándola ineficaz: así lo expresó el miembro informante de la comisión que formuló el despacho votado por la asamblea, con relación a dicha elección: «no se la anula porque no se la juzga».

Como expresión de la voluntad del pueblo, manifestada en los comicios, aquella elección es irrevocable. Mientras no sea juzgada y resuelta su aprobación o desaprobación, su validez o nulidad, ella subsiste.

La caducidad de una elección no tiene precedentes, porque ella importa el retiro del voto emitido por el ciudadano y esto no se halla autorizado ni en la constitución ni en la ley. Si el ciudadano mismo no puede retirar su voto, menos puede hacerlo su mandatario, que es el legislador, porque lo contrario sería, según la exposición de *El Federalista*, afirmar que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, y como lo enseña Cushing «una elección, siendo hecha por el número requerido de electores en ejercicio de sus derechos de sufragio, es «una regla establecida» que cuando ha sido efectuada una elección, el derecho de los electores está «exhausto», y que no tienen ya más poderes en la materia para revocar la elección ni para hacer una elección ulterior». (*Asambleas Legislativas*, número 205.)

Se ha dicho que el plazo fijado por el artículo 207 de la constitución es de carácter perentorio, pero nada autoriza para declararlo tal, no expresándolo en la misma constitución y mucho menos para establecer que esa expiración de término implique la caducidad declarada por la asamblea, tratándose de actos irrevocables por su propia naturaleza, como se ha visto qué es la elección ya practicada.

La perentoriedad de dicho plazo no resiste la mínima ligera crítica, porque no es permitido suponer siquiera que la instalación y la existencia misma de los poderes públicos puede, en caso alguno, depender de un acontecimiento incierto e imprevisto. Cuando la constitución fija un plazo o señala una fecha para la realización de un acto, es indudable que éste no puede efectuarse antes de ese término; no podría tampoco anticiparse por ley o por decreto; pero si el término ha vencido por cualquier causa, debe entenderse que esta circunstancia no obsta para la realización del acto previsto como esencial para la existencia del gobierno constituido o necesario para el juego regular de las instituciones.

Sí, pues, la constitución prescribe que tres meses después de la convocatoria deben reunirse los «convencionales electos», es evidente que éstos no pueden hacerlo así sino mediante el escrutinio de la elección, que es, por lo tanto, condición esencial y previa para que corra el término a fin de instalarse la convención.

«El constituyente ha supuesto que antes de su vencimiento estarían llenados los procedimientos de «elección» y de «escrutinio» y es regla de interpretación que ninguna cláusula de la constitución puede inter-

pretarse de manera que destruya sus fines obvios; cuando otra interpretación igualmente concordante con las palabras y el sentido de ellas las robustezca y proteja». (*Decisiones constitucionales*. Orlando Bump, traducción de Calvo, tomo I, página 5.) Sería contrariar esta regla considerar inalterable la fecha señalada para la reunión de la convención, y prevista para la marcha normal de los procedimientos prescriptos cuando ocurran inconvenientes imprevistos o extraordinarios, y mucho menos cuando éstos deriven de omisiones, que el constituyente no ha podido suponer por parte de los poderes que deben concurrir a aquel fin, por actos propios.

Cuando la constitución impone a un poder público una obligación, no lo autoriza a no cumplirla oportunamente.

Por otra parte, el carácter del plazo constitucional ha sido interpretado como resulta de lo dispuesto por el artículo 4.º de la ley de 20 de noviembre de 1901, a raíz del proceso de la reforma, que al declarar su necesidad dispuso que, «si la convención no se «constituyese» antes de los tres meses subsiguientes al «escrutinio» de las elecciones de sus miembros, la asamblea legislativa declarará cesantes a los convencionales inasistentes, mandando practicar nuevas elecciones».

Es evidente que al autorizar así la reunión de la convención hasta tres meses después del «escrutinio», el término establecido para casos ordinarios, de tres meses a contar desde la convocatoria, se hallaría agotado y mucho más hasta la realización y escrutinio de las nuevas elecciones que fueron ordenadas.

No obstante esto, la legislatura ha considerado así hábil a la convención para constituirse, vencido el plazo constitucional, y no ha podido más tarde, reunida en asamblea, derogar implícitamente aquella ley interpretativa y reglamentaria de aquel plazo.

No ha tenido, además, presente la asamblea, que a pesar de fundarse en el transcurso del término, en el concepto de ser perentorio, declara también que procede de acuerdo con la ley de 1901, que lo aplica con el alcance que de ella resulta.

Para fundar la caducidad declarada se han invocado especialmente las facultades implícitas, que todos los cuerpos legislativos tienen sin duda alguna, pero ellas son para ejercitar facultades expresas; entre tanto se invocan, no para «efectuar» el escrutinio, que es el cometido «expreso» de la asamblea, sino para producir otro acto, que da por resultado inmediato, el no «realizarlo».

La asamblea no tiene tampoco como facultad expresa y aislada la de convocar una convención; no le está conferido todo el proceso de la reforma.

La convocatoria se produce según sea el resultado del plebiscito. Es, pues, un mandato directo y restringido, que no le confiere facultades deliberativas.

Por otra parte, la distinción entre poderes expresos e implícitos no es fundamental. «Estos términos son usados meramente por comodidad. En efecto, los poderes «auxiliares», aquellos apropiados para la ejecución de otros poderes especialmente descriptos, son tan expresamente dados como cualesquiera otros poderes». (*Decisiones constitucionales*, traducción de Calvo, tomo I, página 46, número 102.) Sí, pues, no ha sido diferida la reforma de la constitución a la asamblea, reunida al solo efecto del artículo 109, inciso 6.º, no ha podido invocar facultades «implícitas» para ampliar y modificar «restricciones» expresas; en el caso sometido a juicio, tan «sólo» practicar el escrutinio.

Aún en el supuesto de que el fin propuesto a su acción fuera el proceso complejo de la reforma constitucional, los procedimientos adoptados para llegar a ello como fin serían no sólo violatorios de tales cláusulas restrictivas, sino también de las que garanten los derechos electorales, al desechar una elección en pleno vigor; y los medios formulados, en el concepto de facultades implícitas, son únicamente aquellos que sean conducentes al fin propuesto, y que no vulneren garantías o derechos consagrados por la constitución.

Las facultades implícitas, con otro alcance, importarían la facultad de crear una constitución distinta de la escrita, o complementaria de ésta, lo que podría implicar la concesión de facultades discrecionales y, por lo tanto, arbitrarias.

Resulta de las consideraciones precedentes, que la Asamblea Legislativa, al decretar la convocatoria impugnada, lo ha hecho extralimitando sus facultades, y por lo tanto viciando aquélla de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo proceptuado en el artículo 48 de la Constitución de la Provincia.

El decreto del Poder Ejecutivo convocando a elecciones de convencionales en cumplimiento de la resolución de la asamblea, resulta igualmente ineficaz y con el mismo vicio que reviste la resolución que le ha dado origen.

Y en cuanto al alcance de la inconstitucionalidad pedida por los demandantes, basta tener presente para fijarla que, tanto la convocatoria de la asamblea, como el decreto gubernativo, que es su consecuencia, no son susceptibles de aplicación parcial, por ser por su propia naturaleza indivisibles, en cuanto afectan a todo el cuerpo electoral de la provincia en conjunto, y no individualmente; y, por lo tanto, su insubsistencia por inconstitucionalidad es virtualmente extensiva a todos los que forman ese cuerpo, y no únicamente a los demandantes, como ha sido resuelto por esta Corte en casos análogos.

Por estos fundamentos y concordantes del señor procurador general, la Suprema Corte, resuelve: Declarar inconstitucionales, y en consecuencia sin valor ni efecto legal, tanto la convocatoria de la Asamblea Legislativa, fecha de 14 de septiembre último, para la reunión de una convención constituyente, como el decreto del Poder Ejecutivo fecha 17 del mismo

mes, en que se convoca al pueblo de la Provincia para elegir convencionales.

Transcribese esta resolución, a sus efectos, al Poder Ejecutivo y al señor Presidente de la Honorable Asamblea Legislativa. — *Néstor French.* — *José A. Capdevilla.* — *Dalmiro Alsina.* — Ante mí: *Héctor Perdríel.*

El voto de la minoría, dice así:—

CONSIDERANDO:

Por ley 17 de noviembre de 1901, la Honorable Legislatura declaró la necesidad de la reforma constitucional; y, de acuerdo con lo que dispone el artículo 217 de la Constitución, ordenó se efectuara el plebiscito a que dicha disposición se refiere.

Con fecha 30 de marzo del año siguiente, día fijado para las elecciones de diputados y senadores, se sometió a los electores, a fin de que votasen en pro o en contra de la convocatoria de una convención constituyente; y, practicado el correspondiente escrutinio por la Honorable Asamblea Legislativa, en mayo 15 de 1902, de conformidad con lo preceptuado por el inciso 6.º del artículo 109 de la Constitución, del que resultó que la mayoría había votado por la reforma, resolvió la misma asamblea convocar una convención, fijando para reunirse el 15 de agosto del mismo año, en el recinto de la legislatura; procediendo así en uso de la facultad conferida por el recordado artículo 217.

Dando cumplimiento al expresado mandato, el Poder Ejecutivo, con fecha 16 de mayo, hizo la correspondiente convocatoria a elecciones de convencionales, las que tuvieron lugar el día 27 de julio del mismo año. La Honorable Asamblea no se reunió para practicar el escrutinio de esa elección, cuya función le correspondía según el inciso 6.º del artículo 109 de la constitución.

En 14 de septiembre del corriente año, la asamblea, con el objeto de llevar adelante la reforma constitucional, declaró que, en virtud del tiempo transcurrido desde la expiración del plazo fijado para la convocatoria de la convención, como también de que había vencido con exceso el término que el artículo 217 de la Constitución fija para que aquélla pudiera legalmente reunirse, la convocatoria de 15 de mayo había caducado y que, por lo tanto, la elección de 27 de julio de aquel año, debe desecharse por ser ineficaz y de ningún valor.

Consecuente la asamblea con esa decisión, y de conformidad con la ley que declaró la necesidad de la reforma y del plebiscito que la ratificó, resolvió convocar una nueva convención constituyente, fijando para su reunión el día 14 de diciembre del año actual.

Ahora bien: de las objeciones hechas por los demandantes a la aludida resolución de la asamblea, resulta que la cuestión sometida a juicio puede concretarse en la siguiente proposición: ¿tiene la Asamblea Legislativa facultad para declarar la caducidad de la convocatoria a una convención constituyente después de la elección de convencionales, y convocar

a una nueva convención, sin haber practicado el escrutinio de dicha elección?

El fundamento de la resolución impugnada se apoya en el hecho de haber vencido el plazo establecido para la convocatoria (15 de agosto de 1902), y el que fija el artículo 217 de la Constitución. La asamblea, en presencia del citado precepto constitucional, ha debido abstenerse, como lo ha hecho, de practicar el escrutinio, por haber pasado la oportunidad de hacerlo, y, con ello, no ha infringido ninguna disposición de la Constitución, sino que, por el contrario, se ha ajustado a sus mandatos expresos e implícitos.

En la demanda se pretende dar a la última cláusula del artículo 217 una inteligencia que no está de acuerdo ni con su texto, ni con la razón que la informó. «Esta convención se reunirá, dice, tres meses después de hecha la convocatoria, con el objeto de revisar, alterar o enmendar esta constitución...» Como se ve, de esos términos intergiversables, resulta, sin ninguna duda, que el constituyente ha querido, que entre la convocatoria y la reunión de la convención, sólo transcurra el intervalo de tres meses. De manera que con el vencimiento de éstos, quede fijado el día de la reunión.

Así se entendió por la asamblea en la convocatoria de 15 de mayo de 1902, fijando para reunirse la convención el 15 de agosto del mismo año. El motivo que ha inspirado la fijación del plazo, confirma lo que resulta del propio texto de la disposición.

En nuestro sistema constitucional, el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes, de manera que lo que caracteriza al régimen representativo, es la renovación periódica de los elementos de gobierno, buscando con ello, la inmediata voluntad de la mayoría de los electores.

Tratándose de organizar el poder constituyente, ese propósito tiene una señalada eficacia desde que, con su aplicación, se consigue que las enmiendas o reformas se hagan de acuerdo con la opinión predominante en la época en que la convención va a pronunciarse, y no con elegidos en tiempos anteriores, más o menos remotos, y que podrían no reflejar en dicha asamblea los cambios o alteraciones sufridos en la opinión respecto de los puntos a reformarse o sistemas a adoptarse.

El constituyente, al señalar para la reunión de la convención una fecha determinada que la asamblea ha precisado fijando el día, lo ha hecho, pues, con el propósito evidente de que, por ningún motivo o bajo ningún concepto, pueda autorizarse la organización de la convención con personas elegidas con mucha anterioridad a su funcionamiento.

Por otra parte, la constitución debe ser considerada como un instrumento perfecto, y las palabras empleadas debe presumirse que lo han sido en su sentido más exacto; de manera que donde dice: «Esta convención se reunirá», no se supone que ha querido expresar «podrá reunirse».

Sólo prescindiendo del texto y de los motivos que lo fundan, puede convertirse el mandato en la concesión de una «mera facultad», haciendo de todo punto inútil la determinación de la fecha en que ha de reunirse la convención.

Una recta razón aconseja desechar en absoluto toda la interpretación que no atribuya fuerza y eficacia a un precepto constitucional. La inobservancia del plazo fijado para practicar el escrutinio de la elección de electores de gobernador, así como también la de la fecha en que han de reunirse los electores, para llenar su cometido, no produce ni puede producir los mismos efectos que si tratase del escrutinio de convencionales y reunión de la convención.

En el primer caso, la Honorable Asamblea no tiene otra facultad que la de practicar el escrutinio provisorio de la elección de electores. Su abstención al respecto, importaría asumir una actitud verdaderamente revolucionaria y fuera, por lo tanto, de la Constitución.

Lo mismo sucedería si el colegio electoral no se reuniera a hacer la elección de gobernador.

El caso sometido a juicio, no tiene, pues, analogía, con el del nombramiento del que ha de desempeñar las funciones de uno de los poderes permanentes.

Se trata, tan sólo, de construir una asamblea ocasional, con el encargo de reformar la constitución, de acuerdo con la opinión predominante del cuerpo electoral que ha elegido los convencionales. Si éstos no se reúnen, por cualquier circunstancia, y pasa el tiempo fijado en la convocatoria, la situación no puede perdurar y la Honorable Asamblea, a quien la Constitución ha atribuido una ingerencia tan señalada, en la formación del poder constituyente, debe tener los medios de salvar las dificultades que obstan a una nueva convocatoria.

Se pretende hacer valer como un argumento eficaz para dilucidar el punto sometido a juicio, la circunstancia de no haber cumplido la asamblea con el deber que le imponía el inciso 6.º del artículo 109 de la Constitución, al no practicar, oportunamente, el escrutinio de la elección verificada el 27 de julio de 1902. De esa omisión, que puede haber obedecido a razones de carácter político, que no incumbe a ésta Corte apreciar, no se sigue que la asamblea esté imperiosamente obligada a cumplir hoy con ese deber, porque no podría hacerlo sin faltar a la Constitución.

Se sostiene, además, que el tiempo señalado para la reunión de la convención, no ha vencido aún, por cuanto el artículo 4.º de la ley de 21 de noviembre de 1901, fija otra fecha que la de la convocatoria y la de la Constitución.

«Si la convención no se constituyera, dice esa ley, antes de los tres meses subsiguientes al escrutinio de las elecciones de sus miembros, la Asamblea Legislativa declarará cesantes a los convencionales inasistentes, mandando practicar nuevas elecciones».

Esa disposición legisla, como se ve, para un caso distinto al actual, desde que supone la convención habilitada para organizarse al hablar de «convencionales inasistentes», y debe entenderse, que el punto de partida para contar el plazo que fija a los efectos que establece, es la fecha en que se hizo el «escrutinio de la elección de sus miembros» refiriéndose, sin ninguna duda, al practicado por los convencionales electos, en la reunión celebrada en la fecha que fija la convocatoria.

Como esa disposición, que sería inexistente, si no armonizara con el citado artículo 217 de la Constitución, nada tiene, pues, que ver, en la solución del punto que nos ocupa; queda demostrado, que según la ley fundamental, los convencionales electos el 27 de julio de 1902 no podían ya reunirse en la fecha en que celebró sesión la Asamblea, con el objeto de llevar adelante la reforma constitucional, por haber vencido, con exceso, el plazo fijado por el artículo 217 de la Constitución.

Si se acepta otra interpretación que permita que una constituyente pueda reunirse después de la fecha indicada, sin que por esa circunstancia quede sin efecto, se autorizaría una situación sin salida, desde que la época para su reunión, podría prolongarse indefinidamente y no habría ningún medio regular de salvar la dificultad.

No obstante la ley que declaró la necesidad de la reforma, ésta quedaría paralizada ante un obstáculo insalvable.

«Ningún tribunal de justicia puede ser autorizado a interpretar ninguna cláusula de la Constitución, de manera que destruya sus fines obvios, cuando otra interpretación igualmente concordante con las palabras y el sentido de ellas, las robustezca y proteja». (*Decisiones constitucionales*, Orlando Bump, traducción de N. A. Calvo, tomo I, página 5.)

Esto no quiere decir que el término constitucional sea perentorio, en el sentido de que fatalmente debe reunirse la convención el día fijado, so pena de caducar, no obstante haber mediado causas graves que hayan impedido la reunión en ese día o en los subsiguientes inmediatos. La apreciación de esas causas quedaría librada al criterio político de la asamblea, para determinar la oportunidad de una nueva convocatoria.

Pero cuando el intervalo ha sido, como en el caso sometido a juicio, de más de dos años, se puede sostener, sin la mínima vacilación, que la convención no puede ya reunirse, sin incurrir en la violación flagrante del artículo 217 de la Constitución.

No obstante la existencia de ese obstáculo constitucional, se arguye que, no teniendo la Asamblea Legislativa otras facultades al respecto que las expresamente conferidas por la Constitución, no pudo pronunciar la declaración de caducidad de la convocatoria y debió limitarse a practicar el escrutinio de la elección; de manera que, en el sentir de los querellantes, aún cuando hubiesen pasado diez años o más sin practicarse aquel escrutinio, la asamblea no habría podido dejar de hacerlo, porque cualquiera que fuese el tiempo transcurrido, la situación jurídica sería la misma y una misma tendría que ser la solución.

Esta consecuencia por sí sola, basta para demostrar lo inaceptable de la tésis que se sostiene, sino existieran otras razones fundamentales, en mérito de las que debe reconocerse en la asamblea la facultad necesaria para la resolución del problema surgido de la circunstancia de haber expirado, con extraordinario exceso, el plazo constitucional para que la convención pudiera reunirse.

No es, seguramente, al juez de la elección a quien habría incumbido salvar la dificultad suscitada, es decir, a los mismos convencionales que habían resultado electos, según el escrutinio que debió practicar la asamblea, pues a este respecto conviene observar que, de acuerdo con los precedentes y lo que es de práctica en todo cuerpo colegiado, de origen electivo, cuando recién va a organizarse, las facultades sólo alcanzan a conocer del acto electoral, los escrutinios y el título de los electos; pero no son jueces para decidir acerca de la propia existencia del cuerpo, que es de lo que se trataría en este caso, ante el precepto constitucional que se opone a su organización, desde que a aquellos les estaría prohibido reunirse para ejercer sus funciones de convencionales, entre las que está comprendida la preliminar de decidir acerca de la elección.

Hay, indudablemente, error al atribuir a la Asamblea Legislativa una intervención puramente mecánica en el proceso de la reforma constitucional, hasta el punto de pretenderse que ha debido practicar el escrutinio, a pesar de incurrir en la violación de un precepto de la Constitución, al permitir, con su alta autoridad, se congreguen los convencionales electos, después de la expiración del plazo fijado para su reunión. A este respecto se alega que la asamblea no puede ejercer otras facultades que las que le están expresas y taxativamente acordadas por el artículo 109 de la Constitución, entre las cuales no se halla contenida la de declarar la caducidad de la convocatoria de una convención constituyente. En efecto, no existe concesión expresa de esa facultad, pero resulta que ha sido implícitamente acordada como necesaria y conveniente para cumplir el mandato y llevar a su debido término el propósito de la convocatoria, que es la instalación del poder constituyente.

Así como le ha conferido la atribución de practicar el escrutinio del plebiscito y proclamar su resultado, le ha conferido igualmente la facultad de conocer y pronunciarse acerca de la validez de las actas del sufragio y resolver toda controversia que al respecto se hubiese suscitado, y esta inegable facultad no está tampoco concedida en términos expresos.

¿Podría acaso negarse que en la facultad de convocar va también implícita la de dejar sin efecto una convocatoria anterior, en mérito de circunstancias que imperiosamente impusieron esa medida como necesaria y conveniente a los intereses públicos? En el caso ocurrente, en el que era ya imposible la reunión de los convencionales electos el 27 de julio de 1902, por el inconveniente constitucional apuntado, y en que esa situación perduraría, no obstante la vigencia de la ley que declaró la necesidad de la reforma y del plebiscito que la ratificó, era de todo punto necesario para

llevarla adelante, una nueva convocatoria; para lo cual era indispensable declarar caduca la anterior, que fijó el 15 de agosto de 1902 para la reunión de la convención, con lo que, de hecho, quedaba sin efecto la elección de convencionales.

Ocupándose Madison, en *El Federalista*, de los poderes implícitos, dice que sin la «esencia» de ese poder, las constituciones serían letra muerta, y agrega estas conceptuosas palabras, que justifican esa aseveración: «Ningún axioma está más claramente fundado en el derecho y en la razón, «que donde se requiere el fin, están autorizados los medios, donde se «da una facultad general para hacer una cosa, por necesidad encuéntrase en ella toda atribución particular para hacerla».

Es por esto, que en materia constitucional, debe entenderse por poder, la capacidad o la facultad de hacer una cosa, empleando los medios necesarios para su ejecución.

Story, al comentar las cláusulas de la Constitución de los Estados Unidos que acuerda al Congreso el poder para dictar todas las leyes necesarias y convenientes a fin de llevar a efecto las facultades expresamente conferidas, dice: «Las operaciones constitucionales del gobierno, serían las mismas con o sin la cláusula de la Constitución, porque de otra manera, «sucedería que el poder nunca sería ejercido y porque sería una cosa «absurda crear poderes para retenerlos comprimidos y en un estado «de entorpecimiento y de inercia.

«No se puede negar, pues, que los poderes acordados por la Constitución, encierran implícitamente los medios ordinarios de ejecución, pues «sin ellos la Constitución sería letra muerta». (Comentarios sobre la Constitución de Estados Unidos, traducción de Calvo, tomo II, página 127.)

Nuestra Constitución no ha impuesto a la Honorable Asamblea el deber puramente mecánico de expedir un decreto de convocatoria, si no que le ha atribuido el encargo de convocar una convención, con el objeto de que se reuna y funcione.

Para llegar a este resultado y conseguir se realice el propósito de la Constitución, tiene la Asamblea la facultad implícita de emplear los medios necesarios para que la convención se organice, salvando los obstáculos que a ellos se opongan. Es pues, en ejercicio de esta facultad innegable, que, interpretando la segunda cláusula del artículo 217 de la Constitución y juzgando que la convención convocada para el 15 de agosto de 1902, no podría ya reunirse, declaró caduca la convocatoria y procedió a dictar una nueva.

La doctrina exige que en el ejercicio de los poderes implícitos, los medios empleados sean «necesarios» y «convenientes», es decir, que sean «requeridos, útiles o conducentes y de buena fe, apropiados al fin». (*Anotaciones a la Constitución de los Estados Unidos*, G. W. Paschal, traducción de N. A. Calvo.)

Como ya se ha dicho y demostrado, sin la intervención de la Honorable Asamblea, la reforma constitucional habría quedado indefinidamente

paralizada: luego el medio empleado, es decir, el de declarar caduca la convocatoria para el 15 de agosto, era el único conducente y apropiado para poder autorizar una nueva convocatoria.

Jameson, que se ha ocupado con especialidad de las convenciones constituyentes, dice, después de explicar la intervención que se da a la legislatura en la organización de la convención: « Hay también numerosos « ejemplos de poderes implícitamente comedidos. Los más notables son « los que ocurren diariamente, con motivo de acontecimientos inesperados « que reclaman la inmediata intervención legislativa, para evitar malas « consecuencias o para hacerlos servir al bien público. En todos estos ca- « sos, la legislatura está llamada a obrar como el único poder que puede « hacer o autorizar a que se haga lo que debe hacerse ». (Párrafo 373, página 361.)

Se objeta que la opinión de Jameson no tiene aplicación, porque se refiere a la Legislatura, mientras que entre nosotros es la Asamblea Legislativa la que interviene. La diferencia entre legislatura y asamblea ninguna influencia tendría en este caso, porque el ejercicio de las facultades implícitas de que se ha hablado, corresponde a la asamblea legislativa, que es la que por nuestra constitución tiene el encargo de formar la convención constituyente. Pero se agrega que los poderes implícitos, no pueden derivarse sino de los expresos, conferidos a la legislatura para dictar leyes, y que la asamblea no tiene esta facultad y sólo se halla investida de las funciones que se le asignan por el artículo 109 de la Constitución.

Si la doctrina se funda en que todo poder conferido, encierra implícitamente los medios requeridos de ejecución respondiendo a un principio de inflexible lógica, su aplicación no puede racionalmente restringirse a los poderes para legislar, porque los demás conferidos por la Constitución serían letra muerta, según la expresión de Madison.

A este respecto, dice un reputado constitucionalista: « Las implicancias de las disposiciones de una constitución, son algunas veces de la mayor importancia, y tienen considerable influencia sobre su interpretación ».

« En lo que respecta a la Constitución de los Estados Unidos ha sido establecido como regla, que cuando se confiere un poder o facultad general, o se impone un deber, cada una de las facultades particulares necesarias para el ejercicio de aquel poder o para el cumplimiento del deber, están igualmente conferidos ».

La misma regla ha sido aplicada a la Constitución de los Estados, con una modificación importante por la Suprema Corte de Illinois:

« El hecho de que otros poderes, además de aquellos conferidos, pueden « ser, y frecuentemente son, conferidos por implicancia, es demasiado sa- « bido para que pueda ponerse en duda. En toda Constitución, debe re- « currirse a lo implícito, con el objeto de cumplir las disposiciones gene- « rales del poder o facultad. Una constitución no puede entrar, por su « misma naturaleza, en especificaciones minuciosas de todas las facultades

« menores, natural y obviamente incluídas, y que surgen de aquellas mayores y más importantes que han sido expresamente concedidas ».

« Está por lo tanto establecido, como regla general, que cuando una constitución confiere un poder o facultad general, o impone un deber, confiere también, por implicancia, todo el poder particular necesario para el ejercicio de la una o el cumplimiento del otro. La implicancia, según esta regla, sin embargo, debe ser necesaria y no conjetural o argumentaria, y está además modificada por otra regla: que cuando los medios para el ejercicio de un poder o facultad conferida, han sido dados, no pueden implicarse otros medios diferentes, por el hecho de considerarlos más eficientes o convenientes. Esta regla, se aplica al ejercicio de poderes por todos los departamentos y funcionarios ». (Cooley: *Limitaciones constitucionales*, págs. 63 y 64).

Ante la opinión tan claramente expresada por una de las más eminentes autoridades en materia constitucional, nada resta que agregar en apoyo de la tesis que se ha sostenido, de que la Honorable Asamblea Legislativa, pudo hacer uso de facultades que le estaban implícitamente acordadas, y que al dictar la resolución que ha dado origen a la presente controversia procedió en el ejercicio de esas facultades.

El caso presente, sería análogo al que ocurriese si efectuada la elección de convencionales, no hubiesen sufragado en cada sección electoral el número de distritos requeridos, para que se repunte que ha habido elecciones, según el artículo 10 de la ley de 10 de febrero de 1896.

La Honorable Asamblea no estaría obligada a practicar un escrutinio ilegal, y de todo punto inútil ¿podría negársele la facultad de declarar caduca la convocatoria, en virtud de la cual se hizo la elección que resultó ineficaz, y convocar a una nueva convención? ¿Podría acaso decirse que al proceder así, no usó de una facultad que le estaba implícitamente acordada por la Constitución? Indudablemente que no.

Si en ese caso no había ultrapasado sus facultades, no las ultrapasó tampoco al dictar la resolución que ha motivado este juicio.

Por la demanda, se ha impugnado también el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 17 de septiembre, convocando al pueblo a elecciones de convencionales, dictado en cumplimiento de la resolución de la Honorable Asamblea que, según se ha demostrado, se ajusta a los preceptos de la Constitución; en consecuencia, dicho decreto no infringe ninguna cláusula de la ley fundamental.

Por estas consideraciones se declara que no existe inconstitucionalidad en la resolución de la Honorable Asamblea de fecha 14 de septiembre del corriente año, por la que se convoca a una convención para el 14 de diciembre próximo, ni en el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 17 de septiembre, llamando al pueblo a elecciones de convencionales.

Comuníquese a quienes corresponda y archívese. — *Carlos Dimet, José M. Rojas*. Ante mí: — *Héctor Perdríel*.

En 1907, el Poder Ejecutivo consideró el asunto con el propósito de facilitar la reunión de la convención y obtener la reforma constitucional.

Los decretos y antecedentes transcritos a continuación, instruyen sobre el particular.

La Plata, enero 8 de 1907.

CONSIDERANDO:

Que la necesidad de la reforma de la Constitución vigente, en la Provincia, ha sido reconocida, sucesivamente, por todos los gobernantes que han ejercido el Poder Ejecutivo, desde que ella fué promulgada;

Que, a fin de hacerla efectiva, la Honorable Legislatura de la Provincia hizo oficialmente la declaración constitucional de la necesidad de esa reforma, la que fué ratificada por el pueblo en el plebiscito a que fué convocado al efecto;

Que dictada, por la Asamblea Legislativa, la resolución de mayo 16 de 1902, convocando una Convención *ad hoc*, se produjeron las elecciones de convencionales, en 27 de julio de 1902;

Que no habiendo hecho la Honorable Legislatura de la Provincia el escrutinio de esas elecciones, dentro del período marcado por la misma ley, el Poder Ejecutivo convocó a nuevas elecciones, las que tuvieron lugar en 30 de octubre de 1904;

Que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, por fallo de 18 de noviembre de 1904, declaró nulas esas elecciones, no habiéndose producido, con posterioridad a ese fallo, acto oficial alguno que modifique la situación del asunto;

Que no es posible que, estando de acuerdo el Poder Ejecutivo, la Legislatura y el pueblo de la Provincia, en que, para su mayor bienestar y mejor gobierno, es necesario reformar la Constitución vigente, esta reforma esté suspendida por falta de acción de parte de los poderes públicos, que deben producir los actos preparatorios para la reunión de la Convención reformadora;

Que la situación actual de la Provincia, en que no existen motivos de agitaciones políticas, es la más oportuna para que la reforma constitucional se lleve a cabo, libre de la influencia de los partidos y de los intereses transitorios;

Que, a fin de llegar a ese resultado, es menester que se investigue y se encuentre la manera cómo debe procederse para salir de la situación anormal, en que ha colocado a la reforma proyectada, el fallo de la Suprema Corte, produciendo un caso que no ha sido previsto en las disposiciones de la Constitución;

Que es también conveniente, a objeto de buscar el mejor acierto en la reforma proyectada, que se examinen, detallada y fundadamente, los puntos en que ella deba producirse, haciendo un estudio de cada uno de ellos, fundándolo en lo que la ciencia y la experiencia aconsejan, con todos los antecedentes que sean oportunos;

Que el Poder Ejecutivo tiene el propósito de iniciar los actos preparatorios de la reforma, en las primeras sesiones del próximo período legislativo, a cuyo efecto es indispensable que el mencionado estudio sea encomendado a persona de reconocida competencia, capaz de prepararlo para el 1.º de mayo de 1907;

El Poder Ejecutivo —

DECRETA:

ARTÍCULO 1.º — Encárgase al doctor Luis V. Varela, de preparar un estudio jurídico que comprenda:

- a) Los procedimientos que deban seguirse para la reunión de la futura Convención Constituyente, después del fallo de la Suprema Corte de Justicia, que anuló las elecciones de Convencionales practicadas el 20 de octubre de 1904.
- b) El estudio de las reformas propuestas por los gobernadores Udaondo, Irigoyen (B.), y Ugarte.
- c) El estudio de las que le serán indicadas por el Ministerio de Gobierno, como propuestas por la actual administración.
- d) Las que, a juicio del doctor Varela, deban incluirse entre las reformas convenientes.

ART. 2.º — El trabajo que se encomienda al doctor Varela deberá ser entregado al Ministerio de Gobierno en tiempo oportuno para que pueda ser impreso antes del 1.º de mayo próximo, a fin de que pueda ser utilizado inmediatamente por el Poder Ejecutivo, por la Legislatura y por la Convención en su caso.

ART. 3.º — Comuníquese, etc.

BERNARDO DE IRIGOYEN.

EMILIO CARRANZA.

La Plata, abril 12 de 1907.

Al señor Ministro de Gobierno de la Provincia, doctor Emilio Carranza.

Señor Ministro:

Acabo de entregar, cumpliendo las instrucciones de V. S., al director del taller de impresiones oficiales, las últimas páginas del manuscrito de mi « Plan de Reformas a la Constitución de Buenos Aires de 1889 ». He satisfecho, pues, el deseo del señor Gobernador y de V. S. de que este trabajo estuviese terminado antes del 1.º de mayo del corriente año.

Dada la gran extensión que él tiene, se comprenderá fácilmente que esa obra no ha sido improvisada en los tres meses que he empleado en ordenarla, redactarla y entregarla a la imprenta.

Cuando el Gobernador doctor Bernardo de Irigoyen, envió a la Legislatura su mensaje de 3 de diciembre de 1901, promoviendo la reforma de la actual Constitución, consultó a un reducido número de personas de su relación la oportunidad de aquella iniciativa.

Entre los consultados, estaba yo; y, si mi opinión no figura en el folleto que, en esa época, se publicó, se debe a que el mismo doctor Irigoyen me pidió que la completase con un estudio más serio y metódico sobre la materia; estudio que pensaba que pudiera ser utilizado el día en que la nueva Convención se reuniera.

Habíamos trabajado juntos con el doctor Irigoyen en diversas comisiones de la Convención de 1870 - 1873; y en las primeras Legislaturas que siguieron a la Constitución que aquella Asamblea sancionó; él conocía mis preferencias por el derecho constitucional comparado, revelada en mis libros, y otros escritos publicados en monografías y en diarios; y con esos antecedentes, creía que yo habría podido hacer un trabajo oportuno, para que sirviese de base a la reforma futura, siquiera fuese porque en él se señalasen los principales puntos vulnerables de la Constitución actual.

Por indicación suya, desde entonces, me puse a estudiar metódicamente las instituciones de la Provincia de Buenos Aires, observando sus resultados en la práctica, y la forma de su aplicación por nuestros gobernantes y nuestros pueblos.

Formarían muchos volúmenes los apuntes, recortes de diarios, fallos, opiniones ajenas y observaciones propias que paulatinamente, y a medida que el motivo o el hecho se producía, he ido reuniendo desde 1901 hasta ahora, siempre con el propósito de utilizar aquellos datos en una obra de la índole de la que acabo de escribir, puesto que comprendía que, tarde o temprano, la reforma de la actual constitución de Buenos Aires tenía que producirse.

El señor Gobernador actual sabía que yo tenía reunidos aquellos elementos, y cuando se decidió a poner en práctica uno de los más importantes números de su programa de gobierno, — la reforma constitucional, — me propuso que aceptase la tarea de preparar un *Plan de Reformas*, que pudiese servir al doble objeto de demostrar la urgente necesidad de aquella reforma, y de base a los trabajos de la futura convención.

V. S. sabe con cuánto entusiasmo acepté el encargo. Temía que mi vida se extinguiese sin haber podido utilizar el gran acopio de elementos que tenía reunidos.

Si acepté los términos del decreto de 8 de enero del corriente año, — que fijaba un breve plazo para la terminación de la obra, — fué porque, la parte principal, — los estudios científicos y las observaciones prácticas, — estaba ya hecha. Sólo necesitaba ordenar mis papeles; seleccionar mis apuntes; confrontar cifras y completar ciertos datos, para satisfacer las exigencias del decreto, que mandaba, no sólo que se proyectasen las reformas constitucionales, sino que se buscase también una solución legal para llegar a la reunión de la Convención Constituyente.

La tarea se ha terminado y hoy puedo presentar al Gobierno un libro meditado y preparado con cariño durante muchos años.

Por más que esa obra lleve mi nombre como autor, yo no puedo pretender que ella es exclusivamente mía. En ella han colaborado, con sus

opiniones, en mensajes, en discursos, en documentos, en artículos de diarios, todos los gobernantes, los miembros de los parlamentos, los funcionarios públicos y los publicistas de la Provincia y de la metrópoli; sin que, durante la tarea, me haya sido posible separar la obra ajena de la obra propia.

Sabe V. S. que, mientras escribía este largo libro, celebraba frecuentes conferencias con el señor Gobernador, con V. S., y, alguna vez, con otros ministros o funcionarios públicos, oyendo sus indicaciones y recibiendo sus inspiraciones.

Cumple a mi lealtad declarar aquí que, muchas de las reformas propuestas en el *Plan* que he presentado, han sido sugeridas por la experiencia adquirida, en la práctica de funciones oficiales, por el señor Gobernador o por V. S., dos veces ministro, senador, director de escuelas y abogado, que ha tenido múltiples oportunidades de conocer directamente los defectos de la actual Constitución.

Sin embargo, mientras escribía el libro, no creí deber hacer constar la fuente en dónde había bebido la reforma que proponía, porque me parecía que no debía presentar la influencia de la opinión de los gobernantes, como argumento en favor de ciertas y determinadas reformas.

Me bastó encontrar acertadas las indicaciones que se me hacían, para incorporarlas al *Plan* que preparaba en provecho de toda la Provincia, y que, por tanto, debía ser la obra colectiva de todos los que se interesan por su mejor gobierno.

Lo mismo me ha sucedido con miembros del Poder Legislativo y de la Magistratura, que han tenido la deferencia de manifestarme, por escrito y de palabra, algunos de los puntos en que han creído necesaria la reforma.

Cuando lean este libro, hallarán que muchas de sus ideas se encuentran en estas páginas, sin que en ellas aparezcan sus nombres prestigiosas.

Lo he hecho porque, — como lealmente lo manifiesto aquí a V. S. — en este trabajo he puesto a contribución el pensamiento, la observación y la ciencia de todos aquellos que quieren mejorar las instituciones, haciendo una obra que compendie el anhelo y la labor de muchos, siendo yo el compilador y ordenador de todo.

Al presentar impreso mi libro al señor Gobernador, V. S. puede asegurarme que, en sus páginas, encontrará indicadas todas las reformas a la Constitución que fueron convenidas con él y con V. S. en las entrevistas reiteradas que hemos tenido; pero que también hallará otras que, no aceptadas las unas y no discutidas las otras, he propuesto yo, porque tengo la convicción de su conveniencia.

La necesidad de estudiar esos puntos, me ha obligado, a veces, a hacer largas disertaciones, especialmente para hacer la comparación de las reformas proyectadas con instituciones análogas existentes en otros países.

La labor ha sido extensa; porque he debido comenzar por las *Declaraciones de derechos y garantías* para terminar por el último capítulo de la actual Constitución, introduciendo siempre reformas más o menos importantes.

Sabe V. S. que en el *Régimen Electoral*, se proyecta un cambio completo, radical de todo lo existente. Empezando por la formación del Registro electoral, siguiendo por el abandono del sistema proporcional y terminando por los escrutinios de las elecciones, — todo, todo se reforma.

Era menester buscar los medios de dar al sufragio las garantías que la libertad electoral reclama, y que la opinión pública viene exigiendo con razón y con derecho.

A este respecto, me asiste la convicción de que, si la Convención sancionase las reformas proyectadas, las elecciones futuras serían una verdad, y los resultados de los comicios aparecerían depurados de todos los vicios y fraudes que hoy suelen presentar.

Mi único temor es, precisamente, el de que la imposibilidad de que se continúe mistificando a la opinión en ese punto, haga que sean combatidas las prescripciones constitucionales que darían aquel resultado.

No es la menos importante de éstas la creación de una Junta Electoral Permanente, que desempeñe antes y después de las elecciones, las funciones que hoy tienen las municipalidades, los jueces de paz, y las Juntas del artículo 7.º de la ley de elecciones y el artículo 40 de la ley orgánica municipal.

Esa Junta, formada por altos magistrados judiciales, hará y juzgará los escrutinios de todas las elecciones, viniendo así a desaparecer los peligros de ese *juez único* creado por nuestra Constitución, a imitación de tantas otras, pero que tan malos resultados ha dado entre nosotros, sobre todo bajo el régimen del sistema proporcional.

Como esta reforma, hay otras muchas trascendentales en todos los departamentos del gobierno.

En el Poder Legislativo, sus atribuciones son explícitamente extendidas a toda la materia legislativa, incluyendo los casos imprevistos que puedan sobrevenir, y que se han presentado bajo el imperio de la Constitución actual.

Peró, en cambio, en ciertas materias, la acción legislativa es restringida cuando puede invadir facultades de los otros poderes o servir como arma de lucha política, en perjuicio de los intereses generales de la Provincia.

A este respecto, he sido guiado por la experiencia de los días pasados, procurando ser tan explícito en la redacción de las prescripciones constitucionales, que poco quedará a la interpretación.

En el capítulo *Del Poder Legislativo*, he incluido las principales disposiciones referentes a la educación común, pues con la creación del nuevo Ministerio de Instrucción Pública que proyecto, la reforma comprende el régimen escolar, sin quitarle ninguna de las fuentes de renta con que hoy cuenta, ni modificar siquiera su estructura fundamental.

Al Poder Ejecutivo he procurado devolverle muchas atribuciones que la actual Constitución le había quitado y que le pertenecen por la naturaleza de las funciones que desempeña en el gobierno representativo presidencial.

Especialmente en el nombramiento de los ministros y de los empleados administrativos, propongo suprimir el acuerdo del Senado y así como la creación constitucional de funcionarios que, en el porvenir, pueden o no ser necesarios, pero que nunca serán una rueda indispensable en el mecanismo institucional.

Donde las reformas son más trascendentales, es en el *Poder Judicial*. Tanto en los tribunales de menor cuantía, — Justicia de Paz, — como en los tribunales de derecho, en las jurisdicciones civil y criminal, se hacen reformas importantes, no sólo con respecto a la forma del nombramiento de los jueces, sino también en cuanto a su amovilidad relativa.

El sistema que se ha adoptado en el *Plan de reformas*, consulta, a la vez, las exigencias de la opinión, las garantías de la justicia y la estabilidad de los buenos jueces. Además, aumentando su número en la proporción que lo exija la población, y completada la organización con las nuevas Cámaras de alzada, es de esperarse que la administración de justicia de la Provincia de Buenos Aires se haga con la rapidez y rectitud requeridas, con tanta más razón cuanto que los jueces no tendrán ya que luchar con los inconvenientes de prescripciones constitucionales, que hacen forzosamente lento el despacho de los expedientes.

En cuanto a la justicia del crimen, — sobre la que tanto se escribe y se discute actualmente en el mundo, — la reforma no establece el jurado popular; pero hace que el fallo *en primera instancia* sea dictado por un tribunal compuesto de tres jueces letrados, que al mismo tiempo tienen la misión de instruir los procesos.

En el *Régimen municipal*, la reforma principal es la que aconseja la actualidad de la Provincia, en sus necesidades administrativas. No es posible conservar, como *municipios*, partidos que cuentan con cientos de miles de hectáreas de territorio, donde la acción de la autoridad municipal tiene que ser ineficaz e impotente, no sólo por las grandes distancias sino también por la falta de recursos.

Se conserva el gobierno propio a los *municipios*, propiamente; es decir, a los pueblos y ciudades con ejido determinado, y dentro de los cuales hay una población cuya densidad permite que se ejerza la administración de los intereses locales, con recursos de las mismas localidades.

Pero las campañas casi desiertas, — donde la población se cuenta por una fracción decimal de habitante por kilómetro cuadrado, — esos inmensos territorios donde púlula el cuatrero y se hace necesaria la acción eficiente de una autoridad efectiva, — esas campañas, la reforma propone que sean administradas por los poderes generales de la Provincia: — la Legislatura y el Poder Ejecutivo.

Muchas otras reformas importantes se han proyectado, — tales como la creación del Ministerio de Instrucción Pública, como base de la reforma en el régimen de la educación, — pero sería largo enumerarlas en esta

nota, destinada sólo a manifestar a V. S. que mi tarea está terminada, perfilando las líneas principales de las modificaciones que se proponen a la actual Constitución de esta Provincia.

Al leer mi trabajo, V. S. podrá apercibirse que he evitado hacer un *curso de derecho constitucional*. Por más que se trate de un *Plan de reformas* a una Constitución, no he estudiado ningún principio abstracto. Me he limitado al punto concreto de la reforma; y si, algunas veces, he hecho citas de publicistas y de legislaciones extranjeras, he sido obligado a ello por la necesidad de apoyar mi propia argumentación en la autoridad de la ciencia y de la experiencia universales.

En el lenguaje empleado en este libro, no he usado frases de afecto, ditirambos, casuística, ni exposiciones de cátedra o de academia. Hasta la forma literaria ha sido desdenada en obsequio a la claridad, porque, queriendo ponerme al alcance de todas las inteligencias, he buscado ser sencillo y claro, con el empeño de alcanzar la aprobación de las reformas que propongo, por el convencimiento de su ventaja; y no por la seducción inconsciente obtenida a veces por la belleza del estilo. La didáctica y la metafísica, están reemplazadas por la verdad sencillísima.

Al terminar, puedo afirmar a V. S. que, en tan largo trabajo, no ha habido un sólo momento en que pasiones o intereses transitorios hayan inspirado mi pluma o hayan dado rumbo a mis ideas, dirigidas a buscar lo mejor y lo más acertado para las instituciones permanentes de la Provincia.

Y, al hacer esta manifestación, cúmpleme declarar que siempre he encontrado, en el señor Gobernador y en V. S., el mismo sentimiento elevado y el concepto sereno de que lo que debía proyectarse fuese sólo aquello que reclamasen las libertades y los intereses permanentes de la Provincia, con abstracción completa de los partidos y de la política de actualidad.

He consagrado a esta obra todos mis talentos y todos mis esfuerzos por hacerla digna de su objeto. Hago votos por que el gobierno de Buenos Aires, que me la encomendó, se encuentre satisfecho de ella y crea que he llenado satisfactoriamente mi misión.

Aprovechando esta oportunidad para agradecer al señor Gobernador y a V. S. el honroso cargo que me confirieron, saludo al señor Ministro con mi consideración más distinguida.

LUIS V. VARELA.

La Plata, abril 23 de 1907.

Vista la nota que precede y la obra presentada por el doctor don Luis V. Varela, de acuerdo con las instrucciones que le fueron transmitidas por el decreto de 8 de enero del corriente año y —

CONSIDERANDO:

Que ella llena cumplidamente los propósitos que al encomendarla tuvo el Poder Ejecutivo, de ofrecer a la opinión consciente e ilustrada de la Provincia, un trabajo que sirviera de base a la reforma de la Constitución, reconocida indispensable, para asegurar eficazmente los derechos del pueblo

y la acción progresista de los Gobiernos, empezando por hacer posible la reunión de la Convención reformadora, el Poder Ejecutivo —

DECRETA:

ARTÍCULO 1.º — Impórtanse las órdenes necesarias para que, por el Taller de Impresiones Oficiales, se imprima la obra del doctor Varela, bajo su inmediata dirección, en número de mil quinientos ejemplares.

ART. 2.º — Por el Ministerio de Gobierno se repartirá oportunamente un ejemplar a cada uno de los funcionarios públicos, abogados y diarios de la capital, reservando un número suficiente para ser repartido a la Convención reformadora, cuando quede constituida.

ART. 3.º — Redáctese por el mismo Ministerio el mensaje y proyecto de ley acordados, proponiendo la solución del conflicto creado por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, de 18 de noviembre de 1904, los que serán remitidos a la Honorable Legislatura, cuando inaugure sus sesiones del corriente año.

ART. 4.º — Hágase saber al doctor don Luis V. Varela la aprobación de su trabajo, y déseles las gracias por la empeñosa labor empleada en cooperar a los propósitos del Poder Ejecutivo.

ART. 5.º — Comuníquese, etc.

BERNARDO DE IRIGOYEN.

EMILIO CARRANZA.

La Plata, mayo 10 de 1907.

A la Honorable Legislatura:

El Poder Ejecutivo viene a cumplir la promesa de presentar a Vuestra Honorabilidad, el proyecto de ley adjunto, por medio de cuya sanción busca ver realizada la aspiración general del pueblo y de los poderes públicos de la Provincia. La Reforma de la actual Constitución que ha resultado en la práctica, ineficaz para el progreso institucional de la misma.

Fué uno de los propósitos más vehementes del Poder Ejecutivo desde el primer momento del actual gobierno llegar a la reunión de la Convención reformadora y con ese objeto se dedicó a estudiar la situación creada por sucesos anteriores y los medios de subsanar las dificultades de trámite que se oponían al levantado propósito de reformar una Constitución reconocida inadecuada para sus propios fines. Esa situación imprevista por la Constitución no puede ser resuelta por el Poder Ejecutivo, porque se encuentra cohibido por dos sanciones contradictorias, que está igualmente obligado a respetar.

Después de su reunión de 14 de noviembre de 1904, la Asamblea Legislativa hizo saber al Poder Ejecutivo que había aprobado las elecciones de convencionales practicadas en 30 de octubre del mismo año, comunicándosele la nómina de los ciudadanos electos, a fin de comunicarles su elección, indicándoles la fecha en que debían reunirse en convención.

Pocos días después la Suprema Corte de Justicia comunicaba a su vez

al Poder Ejecutivo un fallo dictado en mayoría por el que se declaraba nulo y de ningún valor la sanción de 24 de noviembre de 1904, por la que la Asamblea sin tomar en consideración las elecciones de 27 de julio de 1902, ordenaba se convocase a otras nuevas y el decreto del Poder Ejecutivo dictado en cumplimiento de aquella resolución.

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de fecha 18 de noviembre de 1904, cuatro días posteriores a la aprobación del escrutinio de las elecciones de octubre de 1904 hecho por la Asamblea, no hace sin embargo referencia alguna a aquel acto ni tampoco a la verificación de las elecciones. El conflicto producido por la contradicción de aquellas dos resoluciones, emanadas de los otros dos poderes de la Provincia, no han encontrado aún la solución indispensable, y al Poder Ejecutivo le es imposible resolverla por sí solo, pues entre sus facultades constitucionales ninguna lo autoriza a dejar de cumplir la sanción de la asamblea general, dictada en el concepto de que ejercitaba facultades propias; como no está en sus medios hacer que se cumpla la sentencia de la Suprema Corte, porque era la asamblea legislativa a quien hubiera correspondido en todo caso practicar el escrutinio de las elecciones de 27 de julio de 1902, que vendrían a quedar como únicamente válidas según el fallo mencionado.

El tiempo transcurrido desde el 18 de noviembre de 1904, fecha de la sentencia de la Suprema Corte, hasta ahora sin que la Honorable Legislatura haya adoptado procedimiento alguno al respecto, autoriza a suponer que la asamblea no se reunirá para hacer el escrutinio de las elecciones de convencionales de 1902 y entretanto la declaración legislativa que estableció la necesidad de la reforma constitucional y el plebiscito que resolvió de conformidad con esa declaración, subsistentes, quedarían sin efecto e inutilizado sino se adopta un temperamento que haciendo posible la reunión de la convención reformadora satisfaga las exigencias de la opinión claramente manifestadas y el voto del pueblo que no debe quedar defraudado.

En esta situación, el Poder Ejecutivo piensa que el mejor procedimiento a adoptarse es el de sancionar con fuerza de ley y en la forma establecida para la sanción ordinaria de las leyes, el proyecto que tiene el honor de acompañar a este mensaje, por el cual se declara sin efecto las elecciones de convencionales efectuadas en 1902 y 1904, ordenándose se convoque al pueblo de la Provincia para nuevas elecciones a fin de constituir por ese medio la Convención reformadora.

Este temperamento además de hallarse encuadrado dentro de las facultades constitucionales de la Honorable Legislatura en la soberana potestad de dictar leyes que obliguen a todos los poderes satisface plenamente las exigencias de la actualidad.

Ni las elecciones de convencionales de junio de 1902, sostenidas por el fallo de la Suprema Corte como inconstitucionales, ni las de octubre de 1904 escrutadas por la asamblea general, responden hoy a los anhelos del cuerpo electoral de la Provincia.

El Poder Ejecutivo espera que el proyecto de ley que os acompaña merecerá vuestra especial atención, porque piensa que el único acto que no

puede quedar sin efecto, es el plebiscito celebrado en marzo de 1902, y en el que el pueblo manifestó su voluntad de que la Constitución actual sea reformada.

La solución que os propone ha sido propiciada por la opinión desde que se tuvo conocimiento de que el Poder Ejecutivo la prestigiaba, como el medio más legal y conveniente de llegar a la reunión de la Convención, y espera también que le prestéis vuestra sanción, autorizando de una manera definitiva nuevas elecciones de convencionales, que permitan la inmediata reunión de una Convención Constituyente que reforme la Constitución de acuerdo con las enseñanzas de la experiencia y los dictados de su patriotismo.

Dios guarde a'Vuestra Honorabilidad.

BERNARDO DE IRIGOYEN.

EMILIO CARRANZA.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

ARTÍCULO 1.º — Decláranse sin efecto ni valor alguno, las elecciones de convencionales, practicadas el 27 de julio de 1902 y el 30 de octubre de 1904.

ART. 2.º — El Poder Ejecutivo convocará al pueblo de la Provincia para que el día elija en comicios públicos ciento catorce convencionales, en la proporción que corresponda, según las secciones electorales actuales.

ART. 3.º — Podrán ser elegidos convencionales todos los ciudadanos que reúnan las condiciones para ser diputados, sin que para ello obste el desempeño de cualquier puesto o función pública en la Nación o en la Provincia.

ART. 4.º — La Asamblea Legislativa se reunirá dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se hubiesen practicado las elecciones, a fin de practicar el escrutinio de ellas, de acuerdo con el artículo 109 de la Constitución.

ART. 5.º — Practicado el escrutinio por la Asamblea General, se comunicará al Poder Ejecutivo la nómina de los convencionales electos, los que serán invitados a reunirse en la fecha y en el local que el Poder Ejecutivo designe, dentro del término fijado por el último párrafo del artículo 207 de la Constitución.

ART. 6.º — La Convención Constituyente tendrá facultad para organizar las oficinas de su dependencia, de acuerdo con el presupuesto actual del Honorable Senado.

ART. 7.º — Los gastos que demande la ejecución de la presente ley, se imputarán a ella misma.

ART. 8.º — Comuníquese, etc.

EMILIO CARRANZA.

El proyecto del Poder Ejecutivo no fué considerado por la Legislatura, y desde entonces se abandonó tácitamente toda solución sobre la base de la ley de 1901 y plebiscito de 1902.