



DERECHO CONSTITUCIONAL

ARGENTINO

BIBLIOTECA DE LA CORTE SUPREMA	<i>Catálogo analítico</i> 7 de Sep. 1953
Nº. DE ORDEN	3659
UBICACION	
FICHA MATERIA	45 (112)

DEL MISMO AUTOR

- EL PODER LEGISLATIVO en los Estatutos, Reglamentos y Constituciones de la Nación y de las Provincias. Tesis laureada con el « Premio Facultad de Derecho y Ciencias Sociales » (medalla de oro), 1909; un vol. de 496 páginas. (*Agotado*).
- FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS MINISTROS, 1911; monografía, 57 páginas. (*Agotado*).
- URQUIZA, SU VIDA, SU PERSONALIDAD, SU OBRA (en colaboración), 1911; un vol. de 120 páginas.
- LA FUNCIÓN JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA. Conferencias en la Universidad Nacional de La Plata, 1911; un vol. de 174 páginas.
- INTRODUCCIÓN AL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL, 1913; un vol. de 431 páginas. (*Agotado*).
- CONSTITUCIONALIDAD DE LA NUEVA LEY ELECTORAL DE BUENOS AIRES, 1914; monografía, 19 páginas. (*Agotado*).
- EL PODER DE DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, 1914; monografía, 67 páginas. (*Agotado*).
- CIUDADANÍA Y NATURALIZACIÓN, 1916; monografía, 53 páginas.
- DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO. *Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución*. (Obra laureada con el *Primer Premio* de la Ley n° 9141, de estímulo a la producción científica y literaria, en 1923). 2ª edición, 1923-26; 3 vols. de xxii-503, 519 y 622 páginas.
- POR LA LIBERTAD Y EL DERECHO. *Cuestiones Constitucionales y Políticas*, 1921; un vol. de 366 páginas.
- TRES AÑOS EN EL CONGRESO. *Proyectos y Debates*, 1926; un vol. de 356 páginas.
- LA PERSONALIDAD HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS, 1927; Conferencia, 63 páginas.
- LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1928; Conferencia, 52 páginas.
- DOCTRINA CONSTITUCIONAL, 1928; un vol. de 406 páginas.
- CÓMO SE ELABORÓ LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA. Conferencia de incorporación a la « Junta de Historia y Numismática Americana », 1929, en el « Boletín » de la misma, tomo VI.
- LAS BASES NECESARIAS Y PERMANENTES DE LA CONSTITUCIÓN. Conferencia de incorporación a la Academia de Derecho y Ciencias Sociales, 1929; 47 páginas.

DERECHO CONSTITUCIONAL

ARGENTINO



Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución

POR

JUAN A. GONZALEZ CALDERON

Profesor titular de «Derecho Constitucional Argentino y Comparado» en las Universidades de Buenos Aires y de La Plata. ex-Diputado Nacional. ex-Consejero de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Capital Federal.

Miembro titular de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid; de la Academia Americana de Ciencia Política y Social de Filadelfia. y de la Junta de Historia y Numismática Americana.
Miembro asociado del Instituto Internacional de Derecho Público de París, etc.

CON UN PRÓLOGO DEL

DR. JOAQUIN V. GONZALEZ

OBRA LAUREADA CON EL PRIMER PREMIO
EN EL CONCURSO NACIONAL DE 1923

TOMO I

(3ª edición, corregida y aumentada)



BUENOS AIRES

J. LAJOUANE & C^{IA} — EDITORES

Librería Nacional

270 — CALLE BOLÍVAR — 270



A mis hijos







PROLOGO

Muchos años hace que en nuestra literatura jurídica constitucional no aparece una obra de grande aliento, como las que han enriquecido el comentario de la legislación civil, comercial, penal y procesal, con los Llerena, Machado, Segovia, Obarrio, Rivarola, Aguirre, de la Colina y otros, y que iniciaran las traducciones de los clásicos norteamericanos, como Story, Paschal, Tiffany, Grimke, y que, bajo un plan más práctico y sistemático, se recomenzara en 1902 bajo el patrocinio del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, con las versiones del señor Carrié, de los libros de Cooley, Goodnow, Daniels, a los cuales habrían seguido muchos otros, a no ser la eterna destrucción de la tela, sin cesar renovada, de nuestras intermitencias políticas.

La enseñanza del derecho constitucional en las universidades argentinas adoleció del mal de la oratoria, derivado del influjo francés de la Revolución, y de los expositores teóricos o filosóficos, que hicieron aquí discípulos tan eminentes como Estrada y del Valle; o, en otros casos, quedaron para ilustrar la tradición oral de los claustros sobre la elocuencia de tales o cuales catedráticos, en Córdoba o Buenos Aires, pero de quienes no quedó un libro, ni siquiera cuadernos de apuntes, como recuerdo de su paso por las cátedras.

Profesores eximios fueron, sin duda, los doctores Lucio V. López, M. A. Montes de Oca, Aristóbulo del Valle, y sus libros tenidos en grande y merecida estimación en todos los círculos, aún los extrauniversitarios; pero los del primero y último no alcanzaron a ser un cuerpo suficiente de doctrina, y en cuanto al segundo, con ser en sí completo, fué necesariamente limitado por las estrecheces de la cátedra, y, en último caso, ha quedado incompleto por razón del tiempo transcurrido, siendo, con todo, uno de los más consultados



por la justa reputación alcanzada por su autor en los altos estrados del foro, el parlamento y el gobierno.

Debido, sin duda, a ese carácter predicante y político impreso a la enseñanza del derecho constitucional, el gremio estudiantil llegó a creer que era materia de fácil expedición, con los proverbiales recursos de la inventiva, la improvisación y la audacia en los exámenes ante mesas complacientes; y aquella ciencia que estudia nada menos que los problemas infinitos y prácticos de la Carta orgánica del gobierno de la Nación, — la cual pone en juego la vida colectiva, corporativa e individual de los Estados, de los pueblos y de los hombres todos que habitan el territorio nacional, — había quedado como en un segundo plano en el elenco o *curriculum* de nuestras facultades de ciencias sociales y jurídicas, entre las materias « que no necesitan mucho estudio ».

Pero del abuso se llega al arrepentimiento; y no tardó en marcarse la tendencia, — más bien extrauniversitaria y forense, — hacia una investigación más intensa y concreta de los problemas y conflictos de carácter contencioso, que el desarrollo de la vida industrial, comercial, y aún político, traía consigo, dejando ver que la Constitución era no sólo una caja de música que cada uno hacía resonar a su manera, y con mayor o menor armonía y halago sensitivo, sino un verdadero código de derechos y obligaciones, de estricta correlación con las esferas del derecho privado, y que una vasta cantidad de cosas de la vida se hallan regidas directamente por ella, así en lo relativo al ejercicio de la libertad civil, política y económica, como en lo atinente a la aplicación de los mismos códigos de derecho privado y procesal.

Del foro, de la discusión periodística y parlamentaria, de las decisiones judiciales de la publicidad norteamericana, — que ha llegado a influir a su vez en la francesa, italiana y sudamericana, — ha venido al fin hasta las aulas universitarias la influencia positivista y experimental en el estudio de la ciencia y del derecho políticos; y a esa extensa curva debemos hoy la reacción operada en el criterio de los nuevos escritores de esa rama del derecho nacional, así para la pública y libre discusión, como para la enseñanza



en las facultades universitarias. La misma ausencia de comentarios jurídicos completos de la Constitución, desde hace tanto tiempo, demuestra el cambio en el concepto antiguo sobre el valor de la materia, para cuya exposición se requiere ahora, — todos lo reconocen — el mismo criterio y sistema técnico-expositivo exigido por y aplicado a la de los códigos de derecho común.

Nuestros primeros estudios sobre esta cuestión datan del año 1888, cuando casi al mismo tiempo, dos famosos traductores, Calvo y Quiroga, vertían al castellano y ofrecían al público sus versiones de la entonces indispensable obra de Paschal, que es un verdadero digesto doctrinal y jurisprudencial de la Constitución de los Estados Unidos, pero que ha quedado a su vez, como todas las cosas, relegada en su antigüedad relativa, cubierta por los estratos de cuatro décadas de doctrina, jurisprudencia y legislación nuevas, contenidas ya en valiosísimas obras de exposición y comentario modernas, las cuales, sin apartarse del método positivo y experimental, incorporan a la explicación de la fórmula escrita los elementos de transformación constitucional, creados o puestos en evidencia por el nuevo criterio científico y filosófico, que contempla al lado del elemento dogmático de la letra el elemento vital y movable del espíritu.

Woodrow Wilson en los Estados Unidos y Bryce en Inglaterra, como sería Boutmy en Francia, son los representantes de la nueva escuela del examen imparcial y evolutivo de la Constitución de Filadelfia y de todas las constituciones, la que vino a romper la quietud hierática de las inviolables y casi religiosas cláusulas de la Carta que interpretó Marshall, y comentaron Kent y Story en sentencias y libros monumentales. Desde el *Congressional Government* del primero, y la *American Commonwealth* del segundo, si bien no pasaron desapercibidos el duque de Noailles y el conde de Chambrun, ni el citado Boutmy, la Corte Suprema de los Estados Unidos comenzó a evolucionar en su criterio canónico de interpretación constitucional, para reconocer el principio evolutivo, la influencia transmutadora de fórmulas y conceptos, proveniente de la evolución de las cosas, las ideas y las formas de la vida in-



dividual y colectiva, y, sobre todo, la fuerza incontrastable del hecho social y colectivo, de la persistencia de la idea y de la opinión, convertidos en leyes morales más imperativas a veces que las leyes escritas, las cuales, traducidas diariamente en la jurisprudencia, — o sea la relación entre la ley permanente y el hecho variable y múltiple, — van alterando gradualmente el primitivo sentido con que la ley fuera dictada.

A esta evolución, resultante de la enseñanza universitaria de las ciencias morales y sociales en relación con la Constitución, se debe el rápido enriquecimiento de la literatura y la jurisprudencia, la vivificante movilidad de todos los órdenes de la vida social en los Estados Unidos y otros de América y Europa, que han adoptado, si no las formas, el espíritu y las tendencias de la nueva ciencia política, como en las constituciones de Australia, Africa del Sur, y aún la India estática y contemplativa; y es el caso que a cada obra institucional en los vastos dominios coloniales citados, ha precedido una labor universitaria preparatoria del ambiente moral donde aquellas semillas de libertad debían ser plantadas.

Nosotros somos más reacios que los australianos, los indios y los africanos del Sur, a las corrientes nuevas de la experiencia política: mezcla extraña de dogmatismo y de irreverencia, mantenemos, por una parte, intaetas fórmulas ya arcaicas y sin alma, y por otra, destruimos y suplantamos sin el menor escrúpulo otras que no debieran ser tocadas. En el fondo de esta extraña contradicción, existe la clave, en la facilidad para eludir, violar, o tergiversar el precepto que contraría la impulsión genial de la pasión, del interés o del instinto rebelde de la raza — *natio rebellatrix* — lo cual nos trae a este viejo postulado: conservar la forma y la letra, aunque su fondo y su realidad sean muy distintos.

Es que ha faltado a nuestra educación e instrucción, en las escuelas, colegios y universidades, ese espíritu de precisión, claridad y realidad que caracteriza las enseñanzas de las naciones de antigua cultura; y es que, en la necesidad de ir improvisándolo todo a un tiempo, como un ejército sorprendido por un imprevisto enemigo, no hemos podido organizar, correlacionar, relatar ni confiar



a manos sabias y experimentadas, la tarea de formar en los institutos docentes las clases que reclamaba de inmediato la vida institucional esbozada por una Constitución que nacía perfecta, modelada para otro pueblo, y adaptada por una operación mental, y por ciertas coincidencias de hecho, sin duda muy felices, a nuestro pueblo, a nuestras Provincias y a nuestro futuro desarrollo social y político.

Así se ve en el carácter de los primeros libros expositivos de nuestra Carta constitucional, en los primeros discursos de nuestros constituyentes, y en las enseñanzas de nuestros primeros catedráticos universitarios. Las propias *Bases* de Alberdi y los *Comentarios* de Sarmiento, debieron por fuerza fijar su atención sólo en los problemas generales de orden social, económico y político, que determinaron la adaptación más o menos justa del modelo norteamericano a nuestra incipiente vida política; los discursos, en su mayor parte perdidos, del Congreso General Constituyente de 1853, poco nos dicen del pensamiento propio y original de nuestros legisladores aplicado a las necesidades locales; y cuando en la Convención de 1860 aparecen los doctos y los eruditos en la doctrina americana, sólo los vemos acumular su admirable preparación y experiencia para formar la convicción sobre el problema primordial de la unión, la consolidación y la paz interior de la familia argentina, dividida y anarquizada por las discordias partidistas y regionales, que tanto han retardado la era normal de nuestra vida política.

Durante más de cuarenta años la enseñanza ha sido principalmente teórica y doctrinal, tomada de las filosofías políticas europeas, y luego reforzada por las primeras traducciones de Curtis y de Story por Cantilo, y la adaptación semiglosada de Grimke, hecha por el doctor Florentino González en sus *Lecciones*, útiles a pesar de aquella circunstancia, hasta las ya mencionadas de don Nicolás Calvo, del mismo Story, de Cushing y de Paschal. Pero nuestros estudiantes salían de las aulas como poseídos de un sueño exótico, sobre la vida de un pueblo abstracto y académico, muy distinto de aquel que se batía a balazos por la libertad o por el monopolio del sufragio en los atrios y en los campos de batalla, y sin



tener un concepto inicial de su entrada en el foro, de las relaciones de los conflictos de los intereses privados, del trabajo, la industria, o la libertad personal con las cláusulas escritas de la carta constitucional.

La ausencia del elemento histórico propio, en la explicación del estatuto político de la Nación, durante todo aquel espacio de tiempo, ha sido una causa de profundas desviaciones del criterio público, judicial, parlamentario y administrativo, en su aplicación a los hechos de nuestra vida; y sigue siéndolo aún, en esta época, en la cual los elementos de progreso económico, por una parte, y el desarrollo político correlativo, por otra, en progresión tan desigual para todas las regiones del país, viene operando una latente transformación del sistema de gobierno, del federalismo al centralismo, que sin duda alguna será transitorio, pero cuya duración no podría fijarse ni siquiera en grandes líneas.

Hasta hace poco faltaba también en las explicaciones de los preceptos de la Constitución, en una medida indispensable, la jurisprudencia, que es, como saben muy bien los profesionales, el comentario vivo de la experiencia. Y esta era de doble origen, por la procedencia de la Constitución misma:

1* La de los tribunales de los Estados Unidos, necesariamente incorporada a la nuestra por la enorme suma de cláusulas idénticas entre nuestra Constitución y su modelo, y cuya aplicación interpretativa ha autorizado la Corte Suprema argentina en diversos fallos, y principalmente en el del tomo II, página 37; y que facilitó grandemente la traducción del repertorio de sumarios de la obra de O. Bump, por don Nicolás Calvo.

2* La de los tribunales argentinos; y esto debido a la incompleta, deficiente y pecuniariamente casi inaccesible publicación de las sentencias, en sus diversos fueros y divisiones jurisdiccionales. Esta circunstancia material es de gravedad suma, sin embargo, porque hace difícil la consulta de los alumnos, y aún de los profesores, que no pueden proveerse de las onerosísimas colecciones existentes, que parecen haber sido hechas sólo para ricos o bibliófilos, o sólo para bibliotecas de Estado.



Cuenta por mucho también en un verdadero comentario constitucional, la legislación derivada de cada cláusula constitucional, en virtud de las facultades expresas e implícitas del Congreso, y la que llamaremos la jurisprudencia administrativa y el precedente político propiamente dicho, o sea la sucesión de hechos producidos durante la vigencia de la Constitución, por los poderes políticos del gobierno, no sujetos a una norma precisa y taxativa, como los que limitan y encauzan la facultad interpretativa de los jueces de derecho. Y esta clase de colecciones, si es verdad que en lo parlamentario pueden consultarse con relativa facilidad, no ocurre así en lo referente al poder ejecutivo, en cuya jurisdicción, si bien se publica un *Registro Nacional* de los actos normales de la administración, no existe una publicación permanente de actos políticos no administrativos, y que, sin embargo, tienen profunda influencia en la vida política del país, o significan aplicaciones o interpretaciones ocasionales de la Constitución, o son manifestaciones espontáneas de la modalidad de cada gobierno, movido por las pasiones personales, por los intereses de círculos o partidos, y también impuestos por la ley fatal e incontrastable de las necesidades públicas, o de conflictos y alternativas insalvables por los medios ordinarios del mecanismo escrito.

Y bien; la obra que ahora empieza a publicar el reputado profesor de las Universidades de Buenos Aires y La Plata, doctor Juan A. González Calderón, y a la cual estos ligeros párrafos sirven de prólogo, viene no sólo a corregir todas las deficiencias del pasado, aprovechando sus siempre sabias lecciones, sino a colocarse de lleno, y con entera suficiencia de información y de método, dentro de la corriente moderna, marcada por los mejores comentaristas norteamericanos más recientes, y ya reclamada por el desarrollo de la enseñanza superior en el país y por el crecimiento de todos los órdenes sociales regidos por las cláusulas de la Constitución.

Llamará vivamente la atención de la crítica ilustrada y ponderada la parte consagrada por el autor a la exposición histórica de la materia, porque es la primera vez que ella se hace con la debida amplitud y preciso sentido jurídico y político en una obra de ex-



posición y comentario constitucional; y porque si es cierto que el doctor Aristóbulo del Valle dedicó gran atención a la parte histórica, lo es también que lo hizo con un criterio más político que constitucional o jurídico, y en proporción desmedida con relación al conjunto de la Constitución.

Pero la presente obra, concebida, ejecutada y desarrollada con sujeción a un plan estrictamente jurídico, será más apreciada todavía cuando sea leída su introducción histórica con el espíritu amplio y sereno del nacionalismo federativo con que ha sido escrita, el cual se desprende, por lo demás, neto e intergiversable, de todas las vicisitudes porque ha debido pasar la idea orgánica de la Nación, desde los primeros días de la Revolución emancipadora. Porque se verá cuánto espacio ha recorrido ya en la conciencia colectiva el elemento disolvente de aquel primitivo concepto orgánico, no sólo por obra de los factores sociales en sí mismos sino por la inacción o la pasividad de los elementos gobernantes, más por ignorancia de los antecedentes históricos concretos de los poderes puestos en juego, que por voluntad deliberada de producir un cambio en la orientación constructiva de nuestro futuro edificio institucional.

Por otra parte, como elementos del comentario, dentro del plan sobrio que se ha trazado, el autor de esta obra ha traído a contribución sus más fecundos criterios y materiales de interpretación y explicación del texto, los cuales pueden agruparse en los siguientes órdenes:

1° Antecedentes u origen de la respectiva cláusula o precepto constitucional, en la doctrina o en sus fuentes históricas;

2° Comentario auténtico en las asambleas, congresos o convenciones en que fuera discutida la respectiva prescripción, o en los acontecimientos políticos que determinaron su génesis;

3° Jurisprudencia contenciosa norteamericana, originada por cada una de las cláusulas idénticas o semejantes entre la constitución argentina y su modelo, y la de los propios tribunales nacionales, siempre que ella se haya producido en la aplicación local a los casos prácticos de acuerdo con las leyes de forma;

4° Desarrollo del precepto, cláusula, facultad, poder o manda-

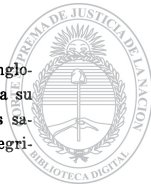


to, en la legislación permanente o transitoria del Congreso y las legislaturas, y en la discusión parlamentaria de uno y otras, la cual agrega ese género de comentario, tan vivo y auténtico, de los intereses y las pasiones o inspiraciones del momento mismo en que han nacido las leyes.

5° Por fin, una verdadera riqueza bibliográfica de libros doctrinales, históricos y jurisprudenciales, de todos los países, y muy principalmente nuestros; y este es, a no dudarlo, del punto de vista de la enseñanza, uno de los más altos valores de esta obra, la cual se impondrá sin dificultad como libro de consulta, ampliación y guía, no sólo para alumnos, sino para profesores, abogados y jueces.

Al recorrer sus páginas, tan nutridas de doctrina y prolija información, se advierte que no se trata ya de una reproducción más o menos lejana de los modelos clásicos del género, sino del producto de una investigación propia, original, directa del autor sobre las fuentes genuinas de cada una de las cláusulas del Estatuto fundamental; y esa tarea ha sido relativamente fácil, por la abundante publicación de documentos históricos y parlamentarios o gubernativos, realizada en ocasión de los centenarios de 1810 y 1816, en cuya ocasión todas las instituciones culturales del país se han esforzado por dar a conocer numerosos precedentes, libros y memorias relativas al período preparatorio de la organización nacional, que antes se contaban sólo como parte del patrimonio privado de ciudadanos o publicistas eminentes, que luego hicieron de ellas legado patriótico a los archivos nacionales.

El doctor Juan A. González Calderón ha realizado una labor sana, constructiva y orientadora del sentimiento y la conciencia nacionales, con respecto a la aplicación de la Constitución. Esto no es resultado de una lección, ni de un curso ni de un ciclo de enseñanzas universitarias: dada la naturaleza de estas cosas, esos fines se obtienen a veces después de siglos de evoluciones y vicisitudes diversas. La práctica de la libertad y del gobierno ha costado mares de sangre y de dolores a las más altas democracias del mundo; y si los Estados Unidos pueden darse este honroso título, sin rubor ni falsa modestia, es porque recibieron su secular legado de



libertades democráticas y representativas de sus antepasados anglosajones, quienes, desde su inmortal Carta Magna de 1215 hasta su reforma parlamentaria de 1910, han debido presenciar trágicos sacudimientos, hasta poner muchas veces en peligro la propia integridad nacional.

En ningún país es más necesaria que en el nuestro esta acción edificante de la enseñanza, en todos sus grados y formas; porque ninguna de las repúblicas de Sud América ha sido más azotada por ese mal endémico del continente, — la anarquía, el desorden, la indisciplina, la desobediencia genial, la insubordinación y el alzamiento contra toda autoridad y mando, y contra todos los resultados adversos del voto público, o las contradicciones fundadas de los poderes de control y equilibrio, en el juego combinado de los poderes del Gobierno. Los partidos vencidos se convierten fácilmente en obstruccionistas del vencedor; los gobiernos triunfadores se convierten en poderes incontrolables y absolutos, que amenazan, desde la base a la cima, la estabilidad de toda la fábrica. Faltándole el respeto y el acatamiento, esenciales a la Constitución escrita, serán inútiles los movimientos de opinión manifestados en las asambleas representativas, los cuales podrán ser sofocados, refrenados o inmovilizados por la fuerza disciplinada de los ejércitos, que obedecen al jefe del poder ejecutivo, no obstante que los ejércitos democráticos deben obediencia a su jefe o comandante general de mar y tierra sólo a través de la Constitución, que obliga a todos individual y colectivamente. De manera que esos actos de usurpación violenta, llamados *golpes de Estado*, y que tan raros son en países de razas no latinas, nunca se realizarían bajo un gobierno asentado sobre el respeto a la Constitución y a las leyes; porque les faltaría lo que sobra por lo común a los déspotas afortunados, o sea el apoyo incondicional y mecánico de la fuerza armada, disciplinada para la obediencia pasiva, en medio de la inmensa masa de la nación educada en el individualismo de la libertad democrática, resistente a toda obediencia de ese género.

Una enseñanza bien dirigida, en el sentido y en el culto del cumplimiento de la Constitución y la ley, llegará sin mucha tardanza a



fundar ese estado de armonía social, requerido para hacer posibles la existencia, y aun la lucha pacífica, de los tres poderes esenciales del gobierno y el más amplio desarrollo de las libertades individuales, sin temor a los *golpes de Estado*, o abusos de autoridad, en mengua de otros poderes o de las libertades de los ciudadanos; y sin que en los momentos supremos de peligro nacional falte la necesaria cohesión y disciplina conscientes para dar a la fuerza militar toda la unidad de acción que hace el mayor poder de los ejércitos en lucha.

La libertad de la palabra en la prensa, en la asamblea popular o en el parlamento, se vuelve una vana fórmula cuando el depositario del poder político no ha llegado a distinguir la persona privada del funcionario de la ley; y cuando no ha llegado a hacerse la convicción de la inviolabilidad de cada uno de los otros poderes, cuya absorción o anulación constituye la tiranía, el despotismo o la autocracia de hecho, contra la Constitución, convertida así en letra muerta o en una simple expresión verbal. La justicia misma, que es base y fin de toda organización constitucional, será reducida a una falsa y mentida promesa, si no se funda en una plena seguridad del cumplimiento de sus decisiones y del sometimiento de la fuerza pública para su efectiva sanción en los hechos; y la vida privada, la paz del hogar y la libertad del trabajo serán ilusorias, mientras no exista la convicción, apoyada en los hechos, de que los depositarios de la fuerza no han de emplearla en amenaza o menoscabo de dichas libertades, o hayan de ponerla al servicio de la delación, la persecución, la usurpación, o la amenaza constante contra la seguridad de la vida.

Una buena obra de enseñanza o de ilustración pública sobre la Constitución debe siempre, como ésta, hallarse inspirada en ese respeto esencial de las formas establecidas por la voluntad soberana de la Nación, para constituir un gobierno común; y ese respeto ha de comprender, en consecuencia, no sólo la integridad de los poderes del gobierno, sino el conjunto de las libertades cívicas, y los pronunciamientos de la justicia, reguladores del equilibrio de todos los ór-



ganos y órdenes de la formación política llamada República, Estado, Nación.

La incorporación de una obra como la presente al caudal de la literatura jurídica del país, del estudio universitario y de la consulta forense y judicial, significa un paso adelante, muy avanzado, en el sentido de los ideales expresados antes, y su autor gana, por su noble y sólida labor, y el singular acierto de su criterio y de su método, en toda justicia, el título de maestro de la juventud y guía de sus conciudadanos.

JOAQUÍN V. GONZÁLEZ

12 de Noviembre de 1917.



No tengo, ni podría tener, la pretensión de haber elaborado una obra completa e impecable. Puedo equivocarme en mis juicios y afirmaciones como cualquiera, porque nadie, sino Dios, posee la verdad absoluta. Pero debo decir que ha sido en todas sus partes escrita con la sinceridad y la honda convicción que caracterizan la palabra del profesor, cuando tiene el concepto exacto de su responsabilidad.

Es una obra constructiva, doctrinaria, en el sentido de que su objeto es la exposición razonada de los principios y preceptos de nuestro Código soberano, monumento imperecedero de la ciencia política contemporánea, a pesar de algunos defectos visibles y fácilmente remediables en una próxima reforma.

El método con que la he confeccionado es el que empleé, con muy satisfactorio resultado, en 1915, al dictar por primera vez el curso integral de Derecho Constitucional en nuestra Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, así como la mayor parte del contenido de la obra lo forman las lecciones de la cátedra, tomadas taquígráficamente por algunos de mis mejores alumnos. Cuando tuve el honor de inaugurar aquel curso, decía a mis discípulos, sobre este particular: « En cada cuestión de la materia trataremos de buscar, desde luego, la interpretación auténtica del texto constitucional, vale decir, con qué propósito los constituyentes lo establecieron, qué quisieron que significara y, si es posible, cómo entendieron que debía aplicarse. Después haremos la interpretación jurisprudencial, en



otras palabras, veremos qué decisiones la Corte Suprema nacional ha pronunciado sobre cada punto o cuestión de la materia. Y, concluido este trabajo, haremos la crítica de la institución o principio político que hayamos estudiado, comparándolo con el correlativo en otras organizaciones federales»... « Los textos de la Ley Soberana — agregaba — no dicen lo que éste o aquél escritor, por muy autorizado que sea, quiere que digan o signifiquen: los propósitos de esos textos y su sentido serán los que resulten de su interpretación auténtica y jurisprudencial. La gran autoridad de los más conocidos libros americanos de Derecho Constitucional — Cooley, Clark Hare, Pomeroy, Campbell Black, Patterson, Putney, Watson y tantos otros, — radica en que han sido hechos a base de doctrina auténtica y de interpretación jurisprudencial». Me he inspirado, pues, en esas obras maestras, sin soñar siquiera que pudiera ponerme a su nivel, pero con la creencia, eso sí, de que mi pretendida imitación será provechosa y benéfica para los estudiosos.

Ocurríseme que esta obra es oportuna y servirá para encauzar la opinión inteligente hacia un concepto más cabal de nuestras instituciones. El país está realizando una gran experiencia política, cuyas consecuencias no es posible todavía prever. Hoy más que en cualquier otra época de nuestra historia civil es preciso difundir los verdaderos principios constitucionales, las verdaderas doctrinas políticas que nos legaron los autores de nuestra organización institucional. Es oportuno y necesario decir y repetir mil veces, hasta la saciedad, que, por ejemplo, el gobierno creado por la Constitución es federal, limitado, equilibrado en sus tres departamentos y responsable; que el Presidente de la Nación y demás funcionarios públicos son agentes del pueblo, mandatarios suyos, cuyos poderes, muy al contrario de ser amplios e indefinidos, son restringidos y determinados por la Constitución; que ni el Presidente ni los gobernadores de Provincia pueden disolver los cuerpos legislativos, antes los cuales son responsables y enjuiciables; que los ministros deben ser colaboradores eminentes del poder ejecutivo, y responder al llamado de las cámaras; que cada Provincia es autónoma desde antes de sancionarse la Constitución, y conserva todos los poderes con que



concurrió a la organización del país, en virtud de un derecho histórico incontrovertible, menos los que hayan sido delegados al gobierno federal; que el poder central no puede inmiscuirse en la política interna de las provincias, sino cuando ésta comprometa visiblemente o subvierta la forma republicana de gobierno exigida por la Constitución como condición de la garantía federal, etc. Todos estos postulados, que se deducen de la letra y del espíritu de la Constitución, deben hacerse comprender y admitir, como Evangelio de su libertad civil y política, por el pueblo que quiere realizar la suprema experiencia de gobernarse a sí mismo con alta inspiración y conciencia plena de sus destinos, porque aquellos postulados son la base eterna de la democracia republicana y federal del país.

La Constitución argentina es, — como decía «El Federalista» de la norteamericana, — en su base, federal, no nacional; por las fuentes de donde han de sacarse los poderes ordinarios del gobierno es en parte federal y en parte nacional; en la acción de estos poderes es nacional, no federal; por la extensión de ellos es, además, federal, no nacional; y finalmente, en cuanto a la manera autoritativa de introducir enmiendas no es completamente federal ni completamente nacional (nº XXXIX). Este concepto clásico sobre la naturaleza de nuestra Constitución ha ido olvidándose poco a poco en el país, de lo cual se ha derivado insensiblemente la costumbre de considerar al poder central, y más especialmente al departamento ejecutivo, como el dispensador único de todas las condiciones y elementos de vida propia a los estados federales. En la presente obra trato reiteradamente de evidenciar la falsedad de semejante concepción de nuestro régimen constitucional, al explicar la organización y los poderes del gobierno federal y de los gobiernos provinciales, no con disertaciones puramente verbales sino exhibiendo el significado auténtico de los textos pertinentes y la jurisprudencia interpretativa.

Mucho han contribuido a que se difunda dicha concepción absurda y perniciosa de nuestro régimen político la exageración partidista, al pretender robustecer el poder y la esfera de acción de la política oficial, para medrar mejor a su sombra, y también la

enseñanza tendenciosa en la cátedra universitaria de alguno o algunos profesores que aquí no debo nombrar.

Yo me propongo fomentar o contribuir a que prospere, para bien del país y de nuestras instituciones, una reacción sana y ya impostergable en la práctica del régimen político argentino, restaurando para siempre y en todo su vigor los principios y las doctrinas fundamentales que lo inspiran.

J. A. G. C.

14 de Octubre de 1917.

.





No es poca dicha para el autor de una obra científica lanzar a publicidad la tercera edición en el relativamente breve período de doce años, transcurridos desde que por primera vez la diera a la imprenta. Ello comprueba el favor con que ha sido recibida por los estudiosos y por el público en general. Semejante acogida y el desempeño constante de la cátedra universitaria, en esta Capital y en La Plata, me han servido de poderoso estímulo para corregir y aumentar las dos ediciones anteriores, con el propósito de que la obra « esté al día », como se dice, en cuanto me lo permiten otras actividades, pues la tarea exige tiempo y dedicación.

Por lo demás, la cátedra tiene ahora un contenido y una orientación más amplios que hace doce años; y si bien hubiera querido dar a la obra toda la extensión que entraña el estudio del « Derecho Constitucional Argentino y Comparado », no me ha sido posible confeccionar el volumen que sería necesario añadir a los tres que componen esta obra.

He agregado, empero, en cada uno de ellos todo lo que puede ser de mayor utilidad al lector; y, principalmente, la jurisprudencia constitucional de nuestra Corte Suprema, cuyas sentencias, compiladas en los 155 volúmenes aparecidos hasta hoy, forman ya un notable y prestigioso cuerpo de doctrina en la materia, calificando al eminente tribunal que la produce cotidianamente como el verdadero poder moderador y de control efectivo en nuestro sistema de gobierno y como el intérprete sereno y respetable de nuestra Carta Fundamental.

J. A. G. C.

Abril 8 de 1930.

4.3





PRIMERA PARTE

Historia de la Organización Constitucional

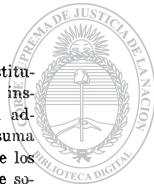
CAPITULO PRIMERO

Principios políticos de la revolución de Mayo

1. **Algunos antecedentes.** — Nuestros historiadores han profundizado el estudio de las causas generadoras del movimiento revolucionario de Mayo, no siendo, por lo tanto, asunto de mi incumbencia repetir ese trabajo en esta obra de índole puramente jurídica. Las causas de la revolución consumada el día 25 e iniciada en el Cabildo abierto del día 22, son demasiado múltiples y complejas para que pueda ahora analizarlas brevemente. Me limitaré a presentar sobre ellas un ligero juicio crítico.

Conquistada la América por España, fué aquélla sometida a un régimen administrativo y político hábilmente preparado para el ejercicio de un gobierno metropolitano absoluto, pues, creyéndose el monarca hispano investido por Dios con todos los poderes gubernamentales¹, ninguna voluntad que no fuera la suya propia podía

(1) *Leyes de Indias*, libro primero, título 1º, ley 1ª: «Dios nuestro Señor por su infinita misericordia y bondad *se ha servido de darnos sin merecimientos nuestros tan grande parte en el señorío de este mundo, que además de juntar en nuestra real persona, muchos y grandes reinos, que nuestros progenitores tuvieron, siendo cada uno por sí poderoso rey y señor, ha dilatado nuestra real corona en grandes provincias y tierras por nos descubiertas, y señoreadas hacia las partes del mediodía y poniente de estos nuestros grandes reinos, etc.* Y otra ley — lib. tercero, tít. 1º, ley 1ª — decía: «Por donación de la Santa Sede



imponer límites a sus determinaciones. Esa era la teoría constitucional para el régimen de las colonias de América, y cuando se instituyeron los virreynatos, como mejor forma de regularizar la administración colonial, los virreyes fueron investidos con la suma de poderes necesarios para la conservación y acrecentamiento de los intereses de la corona. El virrey representaba a la persona que sobre estas tierras tenía poderes absolutos, inherentes a ella misma por derecho hereditario; disponía, así, de atribuciones casi ilimitadas, sin control efectivo. En la real cédula en que se designaba a don Pedro de Cevallos virrey en el territorio del Río de la Plata, se dispuso lo siguiente: « Y a efecto de que no se os pueda poner embarazo en el absoluto servicio y autoridad perteneciente al alto carácter de mi virrey, gobernador y capitán general en virtud de esta mi real cédula, os dispengo de todas las formalidades de otros despachos, juramento, pago de media anata, toma de posesión, juicio de residencia, y de cuantos otros requisitos se acostumbra y prescriben las leyes de Indias para nombramiento de virreyes de aquellos dominios por convenir así a mi real servicio » (R. C. de 1º de agosto de 1776).

La autoridad casi absoluta del virrey no permitía, naturalmente, la existencia de instituciones populares que, en representación de los gobernados, pudieran intervenir en la administración colonial. Y si bien es cierto que los cabildos desempeñaban una representación virtual en las ciudades, no tenían tampoco origen popular, y estaban, además, tan limitadas sus atribuciones, que a muy poca cosa quedaban reducidas en frente de las autoridades designadas por la corona. Fueron los cabildos, sin embargo, considerados por los colonos de esta parte de América como las autoridades residentes que más se preocuparían de los intereses locales, ya que las otras tenían por principal propósito la conservación de los intereses de la Metrópoli. Y, en efecto, aquellas corporaciones municipales respondieron generalmente a la confianza que en ellas depositaban los pueblos de las colonias. Pero no eran el órgano directo y auténtico de la voluntad popular, que no intervenía para nada en su constitución, pues es sabido que los mismos miembros de un cabildo elegían, cada año, a los que debían reemplazarlos.

Atribúales Alberdi demasiada importancia real, pensando que

apoetólica y otros justos títulos, somos señor de las Indias Occidentales, las y tierra firme del mar Océano, descubiertas y por descubrir, y están incorporadas en nuestra real corona de Castilla », etc.



en la institución del cabildo debía buscarse el origen más remoto de la democracia argentina, error que algunos escritores han compartido después. Como bien lo hacía notar el doctor del Valle, cuya versión en historia institucional es notoria, el error proviene, acaso, de haberse dejado Alberdi y otros impresionar por los fueros excepcionales de que gozaron ciertos cabildos o ayuntamientos en España; pero si se hubiese recurrido al texto de las leyes se habrían dado cuenta de que las libertades de algunas ciudades no fueron extensivas a todo el reino.

Las funciones propias de los cabildos coloniales (*electorales, deliberantes, administrativas y contenciosas*), fueron en muchas ocasiones usurpadas por gobernadores y virreyes. El virrey Arredondo dió un bando ordenando en Buenos Aires la matanza de perros, con excepción de « los perros falderos ».

El *cabildo abierto* era la congregación de « la parte principal y más sana » del vecindario con el Cabildo ordinario; y si bien es verdad que en diversas oportunidades aquella asamblea así *democratizada* adoptó resoluciones trascendentales, sólo estaba legitimada por la tradición y por el imperio de acontecimientos demasiado graves y ajenos a la competencia normal del Cabildo. Poquísimos casos de *Cabildo abierto* pueden citarse. Hubo uno en 1633, para enviar un procurador ante el rey, que gestionase, entre otras cosas, la introducción de \$ 50.000 en plata acuñada y seiscientos esclavos de Angola con el fin de hacerlos trabajar como sirvientes y peones. Otro *Cabildo abierto* se celebró en 1806, estableciéndose un precedente revolucionario de primer orden, cuando se depuso al virrey Sobremonte y se designó a D. Santiago de Liniers para reemplazarlo. Del *Cabildo abierto* de 1810 me ocupo más adelante en particular.

Nombradas las autoridades ejecutivas y administrativas superiores por el rey, impuesta desde la Metrópoli la legislación « de Indias » por el consejo supremo, imposibilitada y prohibida expresamente la representación popular en alguna corporación o autoridad residente, el régimen colonial español caracterizábase por un absolutismo intolerable, apropiado tan sólo para formar vasallos dóciles e inconscientes en vez de ciudadanos libres, con la conciencia de sus derechos y deberes colectivos.

Al absolutismo político, España agregaba el absolutismo económico, con la implantación de un sistema fiscal odioso y el establecimiento de restricciones injustificadas al comercio marítimo.



Y agregaba a esos dos absolutismos, otro todavía: el religioso, más intolerable aún porque hiere al hombre en lo sublime de su ser, en el alma. Las leyes de Indias contenían una infinidad de disposiciones tendientes a difundir la religión católica en los vastos dominios conquistados, lo cual no sería criticable, desde luego; mas contenían muchas otras arbitradas para *imponer* por la fuerza esa misma fe a los habitantes de América, lo que era monstruoso y absurdo. Se daban al clero prerrogativas de tal alcance, que las autoridades civiles de la más elevada jerarquía hallábanse obligadas en cierto modo a reconocerle una situación privilegiada, excepcional, en la sociedad y en el régimen de las colonias.

La libertad de conciencia y del pensamiento eran completamente nulas. Basta para evidenciarlo recordar aquí dos leyes, de las de Indias, que tuvieron aplicación efectiva: una, aquella por la que se mandaba a los virreyes y presidentes « que no concedan licencias para imprimir libros en sus distritos y jurisdicciones, de cualquier materia o calidad que sean, sin preceder la censura, conforme está dispuesto y se acostumbra », etc. (lib. 1º, tít. 24, ley 15); y otra que establecía la confiscación de la mitad de los bienes a todo aquel que muriese sin « confesar devotamente sus pecados y recibir el santísimo sacramento de la Eucaristía, según lo dispone nuestra santa madre Iglesia » (lib. 1º, tít. 1, ley 28).

Consecuencia de semejante régimen de absolutismo fué el aislamiento en que España deliberadamente tuvo a sus colonias durante su larga dominación. Una ley disponía que « no puedan pasar a las Indias, ni a sus islas adyacentes, ningunos naturales ni extranjeros de cualquier estado y condición que sean, sin expresa licencia nuestra (del rey), sino fuere en los casos en que la pueden dar el presidente y jueces de la casa de contratación; y si algunos de los susodichos pasaren sin esta calidad, por el mismo hecho hayan perdido y pierdan los bienes que allá adquirieren para nuestra cámara y fisco, menos la quinta parte que aplicamos al denunciador » (lib. 9º, tít. 26, ley 1).

Pero lo que a los colonos resultaba todavía más injusto, era que los españoles europeos los tenían a menos y no les daban cabida en los puestos de la administración con alguna categoría. Esto fué produciendo paulatinamente una profunda diferenciación en dos clases sociales, con la acumulación justificada de rivalidades y odios de parte de los « eriollos », postergados siempre, pues eran los que por



la ley natural tenían mejor derecho a participar en el gobierno, y ellos bien lo sabían ².

2. Por otra parte — y debemos tenerlo muy presente — el mismo absolutismo del régimen político y la centralización administra-

(2) Creo necesario, para apoyar las afirmaciones que hago en el texto en alguna autoridad eminente, transcribir aquí el juicio de Mr. Bryce, uno de los más notables publicistas contemporáneos. « Por toda la América española — dice Mr. Bryce, — la autoridad del virrey, o capitán general, o de la audiencia y sus oficiales subalternos, era suprema y comprendía todo el territorio. No había asambleas ni funcionarios elegidos por voto popular. Todo el poder venía de arriba; el pueblo no tenía nada que ver con la administración y no se le permitía expresar su opinión sobre ella. La única excepción consistía en una especie de consejo municipal en las villas llamado cabildo o ayuntamiento, los miembros del cual, (aunque elegidos en algunas villas por los propietarios, quizá por los más importantes), eran nombrados en otras y muchas veces porque habían comprado el nombramiento. El poder despótico de un virrey o de otro gobernador era limitado, por supuesto, por las direcciones que recibía y por las leyes estatuidas por el gobierno patrio para las colonias y hasta cierto punto también por los magnates eclesiásticos o por el sentimiento local. Pero al pueblo no le tocaba ninguna responsabilidad ni había institución alguna por medio de la cual recibiese instrucción en el manejo de los asuntos públicos. En las colonias inglesas de Norte América el estado seglar, así como el clero, se ocupaba del manejo de los asuntos eclesiásticos; y en particular las iglesias congregacionistas, basadas en el principio de la libertad, llegaron a ser los expositores directos del sentimiento popular. En las colonias españolas la Iglesia católica romana representaba el principio de autoridad y por medio de las sanciones que tenía inculcaba lo mismo en la mente del estado lego. Todos los libros y publicaciones de cualesquiera especie que fuesen habían de ser sometidos a la censura rigurosa de la Iglesia; y fué prohibido siempre el derecho de expresar la opinión personal de palabra o por escrito. » *« Así es que cuando a consecuencia de la separación de España todo el poder recae sobre el pueblo, éste no se hallaba preparado para ejercerlo. Era fácil idear constituciones a semejanza de la de los Estados Unidos. Pero ¿qué clase de pueblo era éste y qué sabía sobre la función de un gobierno libre? ¿Con qué grado de inteligencia contaban los ciudadanos que habían de elegir las legislaturas y de qué clase de personas iban a componerse tales cuerpos legislativos? »*... « Los habitantes, acostumbrados a ser gobernados por otros en el Estado y en la Iglesia, no habían tenido nunca la oportunidad de aprender a considerar que el gobierno era su propio interés ni a considerarse ellos mismos responsables por el orden público. Cuando una guerra larga y sangrienta hubo destruido su costumbre de obediencia a la autoridad constituida, fueron trasladados — aunque existiese una Constitución — a ese estado primitivo en el cual predomina la fuerza bruta. Como a menudo no había autoridad legal, o había una muy débil para proteger a los que apelaban a ella, era necesario reconocer una autoridad de hecho, y así se desvaneció la idea del derecho y del deber legal. » — *La América del Sud, observaciones e impresiones*; traduce. esp. de Guillermo Rivera (Nueva York, 1914), págs. 414 a 416.



tiva que se pretendían por la corona establecer en tan dilatados territorios, generaron más tarde en los lejanos pueblos sentimientos y tendencias particularistas o localistas, facilitadas por las inmensas distancias que los separaban de la autoridad virreinal, porque no era posible ejercer a través de aquéllas una acción gubernativa inmediata y continua. Esos sentimientos y esas tendencias de localismo urbano y provincial robusteciéronse, o fomentáronse, por obra de la organización dada al virreynato del Río de la Plata por la real cédula de 1782, que creó las ocho intendencias en que aquél se dividía. La ordenanza de intendentes, en efecto, descentralizó la administración y gobierno de estas colonias, y asentó precedentes que más tarde fundamentarían los derechos autonómicos de las provincias. Al frente de cada intendencia la real cédula colocó un funcionario con el título de gobernador-intendente, nombrado directamente por el rey, y que disponía de un cúmulo de atribuciones políticas y administrativas bastante considerables, llamadas de *policía*, de *guerra*, de *hacienda* y de *justicia*. Esta descentralización operada en el régimen colonial importaba ni más ni menos una nueva organización, que era *federativa* por su forma y por sus proyecciones³, y echó las bases reales para combinaciones ulteriores arbitradas sobre el principio fundamental de las instituciones libres: la soberanía del pueblo. Alberdi en sus famosas «Bases», Quesada y Pelliza, historiadores contemporáneos, y muchos otros más que sin prejuicios doctrinarios o partidistas han profundizado el estudio de nuestras instituciones políticas, así lo han reconocido. — Yo no podría afirmar, porque no hay fundamentos para ello, que Carlos III pretendió o se propuso implantar en sus colonias de esta parte de América una organización federativa, ni siquiera que tendió a dar un respiro a la vida local de las provincias; pero la intención que llevan las leyes no siempre está de acuerdo con las consecuencias que producen luego, y, en lo que la ordenanza de 1782 pueda interesarnos como precedente federalista, lo mismo da que sus autores se propusieran o pretendieran una cosa u otra: sus efectos son los que nos interesan. Y esos efectos fueron: 1º, la convicción que llevaría a los pueblos esa organización política y administrativa de que el régimen descentralizado era mejor que el de la unidad, pues la innovación se hacía para mejorar el gobierno del virreynato (principio racional del federalismo); 2º, que los gobernadores provinciales debían dis-

(3) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial* (Bs. Aires, 1913), págs. 17 y sig.



poner de todas las atribuciones necesarias para el manejo de los asuntos particulares de los pueblos que administración, restando esas atribuciones al poder central del virreynato (principio constitucional del federalismo); 3º, que así como el virrey, representante de la soberanía del monarca español, no podía nombrar a esos gobernadores provinciales, si alguna vez esa soberanía real caducaba — como aconteciera después, — ninguna autoridad particular o local que lo subrogase tendría derecho a nombrar gobernadores delegados a las provincias⁴, porque eso pertenecería a cada una en su caso o a todas unidas (principio constitucional del federalismo, también).

Alguien ha dicho que no puede argüirse con un « documento » histórico como la real cédula de 1782, que ésta sea uno de los antecedentes orgánicos de nuestro régimen federal, porque ese « documento » no pudo tener la virtud de modificar la constitución natural de la sociedad colonial; y se agrega que en materia de instituciones políticas debe uno atenerse a los hechos para seguir el proceso evolutivo de aquéllas. Olvidase que los hechos deben haber precedido al documento constituyente, que les fija una forma regular y permanente y los expresa en principios de gobierno. Así, la descentralización administrativa y política del virreynato y la creación de gobiernos autonómicos, en 1782, no se inventaron por el documento, sino que en él se aceptaron y formalizaron como hechos que ya se habían producido, primero, por el *localismo*, que es la expresión concreta de la complejión federalista de nuestro pueblo; y segundo por el *aislamiento* en que se hallaban unas ciudades con respecto a otras y a la autoridad del virrey, el cual aislamiento era causado por las enormes distancias que las separaba, por las particularidades regionales, por rivalidades entre ellas, etc. Hechos fueron éstos que en las postrimerías del dominio español en el Río de la Plata, ni el mismo absolutismo de su régimen con todo el poder que contenía habría podido destruir⁵.

Volviendo a las causas del movimiento revolucionario de Mayo, es sabido que los historiadores las han clasificado en causas internas y causas externas, incluyendo entre las primeras algunas de carácter económico y otras de carácter meramente político (sistema fis-

(4) Este principio quedó establecido y admitido en el cabildo abierto del 22 de mayo, como se verá después.

(5) Dice al respecto el reputado profesor doctor R. Levene, en sus *Lecciones de Historia Argentina* (Bs. Aires, 1917), t. II, p. 26: « La tendencia política federal también tiene su origen en la época de la colonia; la gran extensión territorial del virreynato favorecía la formación de núcleos autónomos,



cal, monopolio del comercio marítimo, restricciones, etc., y exclusión de los americanos en su propio gobierno, etc.), además de las consecuencias inmediatas que en esos órdenes produjeron las invasiones inglesas; e incluyendo entre las causas externas, la influencia moral que en la sociedad colonial pudieron ejercer la emancipación norteamericana y la revolución francesa.

3. La revolución. — « Al empezar el año 1810 — dice Mitre en su « Historia de Belgrano » ⁶ — la revolución argentina estaba consumada en la esencia de las cosas, en la conciencia de los hombres, y en las tendencias irresistibles de la opinión, que hacían converger las fuerzas sociales hacia un objetivo determinado. Ese objetivo era el establecimiento de un gobierno propio, emanación de la voluntad general y representante legítimo de los intereses de todos. Para conseguirlo era indispensable pasar por una revolución y esa revolución todos la comprendían, todos la sentían venir ». Mas, para los próceres de Mayo y para los pueblos del virreynato, una revolución — acontecimiento grave y expuesto a una infinidad de contingencias en todas partes — era asunto de magnitud enorme, que comprendía dos problemas políticos muy difíciles para ser resueltos de inmediato: uno, el de la emancipación de la madre patria, y otro, el de la organización nacional según un régimen que derivara de la soberanía popular. Así fué que los patriotas dirigentes esperaron con impaciencia y con fe acendrada el momento propicio para realizar sus planes en cuanto al primer objeto.

Para solucionar el segundo de los problemas que en seguida se les plantearía — la organización del nuevo Estado — poca, o, mejor dicho, ninguna experiencia tenían, porque jamás habían practicado el arte difícil de manejar las instituciones libres. No tenían, al efecto, otro bagaje que el dominio teórico de algunas doctrinas políticas más o menos difundidas en aquella época. Fuese emprendida por unos cuantos estudiosos, como Moreno, la lectura de libros

cuyas cabezas visibles eran las ciudades, que se abastecían a sí propias, y entre las cuales era difícil establecer frecuentes comunicaciones, por falta de caminos o en razón de la distancia. Además, dos instituciones coloniales favorecieron el desarrollo de la tendencia federal: los cabildos que fueron los órganos de la voluntad y de las necesidades de los pueblos, y las intendencias, que, fundadas por el virrey Cevallos, definían más aún los regionalismos provinciales ». — Véase V. G. Quesada, *Las teorías del doctor Alberdi*, en « Nueva Revista de Buenos Aires » (1881), t. I, p. 357.

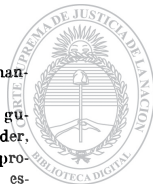
(6) Edición de 1876, t. I, p. 250.



doctrinarios, como el de Montesquieu o el de Rousseau; conocieron los demás las teorías constitucionales por completas referencias; hubiera en los claustros universitarios algunos hombres de vasta erudición; otros que tuvieran conocimiento de las instituciones republicanas y federales de la gran República del Norte; contarán todos los dirigentes de aquel movimiento grandioso con toda la ciencia política que se quiera — pero ni ellos ni los pueblos tenían práctica alguna del gobierno propio. Ese era el problema magno que se solucionaría después de realizada una experiencia cruenta durante cincuenta años de desaciertos, de luchas civiles, de crímenes políticos, de anarquía y de despotismo: tal fué la herencia cívica que nuestros antepasados recibieron del régimen colonial español.

4. La ilustración de los hombres de Mayo, por más completa que haya sido — como lo fué en muchísimos casos — no pudo bastarles para que de pronto se encontraran capacitados para el ejercicio de la tarea constituyente, es decir, de organización, y así se explican sus primeros fracasos y los sucesivos de los que pretendieron consumarla después. Los americanos del Norte necesitaron de muy poco tiempo para realizar la organización constitucional de su pueblo, porque ellos se hallaban a ese efecto preparados en virtud de una larga experiencia cívica, de la que pudieron disfrutar ampliamente en todo el curso de su vida colonial. No tan sólo gozaban de libertades y derechos individuales, sino que también tenían constituidos gobiernos representativos según las formas democráticas compatibles con la soberanía de su rey. Por la *common law* de la madre patria, adaptada a las modalidades de su propia vida social, disponían de todas las prerrogativas inherentes a ciudadanos libres: y con la aplicación de los principios parlamentarios de la Constitución inglesa — aún no consolidados en algunas de sus aplicaciones al funcionamiento de los poderes, pero firmes ya en sus bases fundamentales — podían gozar de un sistema local tan perfecto para la época que pudo servirles eficazmente luego en la organización de un régimen nacional. Una idea exacta de la bondad práctica de las instituciones coloniales, puede cualquiera formarse recordando los tan conocidos casos de las cartas reales de Rhode Island y de Connecticut, de 1663 y 1662, otorgadas por Carlos II⁷, y por las

(7) Según J. Fiske (*El Gobierno Civil de los Estados Unidos*, trad. de J. Carrié, Bs. Aires, 1900, p. 224), «la primera Constitución escrita conocida en la historia fué la que sirvió para la organización de la república de Connecticut, en 1639. Al principio los negocios de los establecimientos de Connecticut fueron manejados directamente por una comisión nombrada por la Corte general



cuales esos dos estados continuaron rigiéndose después de la emancipación política, hasta 1842 y 1818 respectivamente.

5. En nuestro país todo había de crearse. Provisorios gubernativos que se prolongarían quizá indefinidamente en el poder, hasta que un movimiento subversivo los reemplazara por otros provisorios; ensayos teóricos de constituciones, o reglamentos, o estatutos que no armonizarían con las condiciones naturales de nuestros pueblos, todos serían como pasos vacilantes y torpes que la in-experiencia política de los dirigentes y la turbulencia de las masas populares inutilizarían, hasta que unos y otras adquirieran el concepto verdadero de la libertad y se capacitaran para practicarla ordenadamente. Y así ocurrió luego. Se comprenderá, pues, que el problema de la organización constitucional presentábase a los patriotas que pensaban en la revolución, rodeado de tantas dificultades como el otro de la independencia nacional.

Con todo, el momento esperado llegó a ofrecerse propicio. La invasión napoleónica en España, la caducidad del poder real, la necesidad de salvar la integridad de América ante posibles ataques del vencedor, determinaron al virrey Cisneros a dar noticia al pueblo de tan penosos acontecimientos y a solicitar su adhesión (18 de mayo). Los sucesos de esos días gloriosos son bien conocidos. Omítiré referirlos, porque ya he dicho que ahora no debo hacer historia general sino analizar el significado institucional que esos sucesos encierran.

Consiguieron los patriotas, después de haber seguido muchos trámites trabajosos, que Cisneros se decidiera a autorizar la convocatoria de un *cabildo abierto* en el que se deliberaría sobre la actitud a adoptarse en tan críticas circunstancias⁸. Consentida por aquél

de Massachusetts, pero el 14 de enero de 1639 todos los propietarios de los tres ríos Windsor, Hartford y Wethersfield, se reunieron en Hartford y formularon una Constitución escrita, que consistía en once artículos, en los que se describía de una manera muy prolija la forma de gobierno adoptada allí en ese momento. Este documento, conocido como las « Ordenanzas fundamentales de Connecticut », era el gobierno bajo el cual el pueblo de Connecticut ha vivido durante cerca de dos siglos, antes de que creyese necesario enmendarlo. La carta otorgada a Connecticut por Carlos II, en 1662, fué simplemente un reconocimiento real del gobierno que en esa época estaba en ejercicio desde la adopción de las ordenanzas fundamentales ».

(8) Confróntese el acta capitular del día 21, donde se incluye la relación de los trámites para la convocatoria del cabildo abierto: v. *Reg. Nac.*, (Bs. Aires, 1879), t. I, n° 2.



la reunión de esa asamblea popular, se hicieron cuatrocientas cincuenta invitaciones « de la parte principal y más sana del pueblo » de Buenos Aires. Debe tenerse presente que Cisneros, al contestar el oficio en que el cabildo solicitaba su superior permiso para la celebración de dicha asamblea, advertía que « nada se ejecute ni acuerde que no sea en obsequio del mejor servicio de nuestro amado soberano, el señor don Fernando VII, integridad de *estos sus dominios*, y completa obediencia al supremo gobierno nacional que lo represente durante su cautividad: pues que — agregaba — como V. E. sabe bien, es la monarquía una e indivisible, y por lo tanto debe obrarse con arreglo a nuestras leyes, y en su caso, *con conocimiento o acuerdo de todas las partes que la constituyen*, aún en la hipótesis arbitraria de que la España se hubiese perdido enteramente, y faltase en ella el gobierno supremo representativo de nuestro legítimo soberano ». Recojamos las frases subrayadas para explicarlas más adelante.

El día 22 a las nueve de la mañana, — hora fijada por el cabildo — se reunió la asamblea popular que resolvería la deposición del virrey y su reemplazo por una *junta* cuyos miembros serían elegidos por el cabildo mismo. Esa asamblea del 22 es el verdadero punto de partida de nuestra revolución emancipadora y ella constituye el principal objeto de nuestro inmediato estudio.

6. El Cabildo abierto del día 22 de mayo. — Comenzó aquella memorable asamblea por la lectura que el escribano del cabildo hizo de un breve discurso que los miembros de esta corporación habían preparado de antemano: « Ya estáis congregados — decía, — hablad con toda libertad, pero con la dignidad que os es propia, haciendo ver que éreis un pueblo sabio, noble *dócil* y generoso. Vuestro principal objeto debe ser precaver toda división, radicar la confianza entre el súbdito y el magistrado, afianzar vuestra unión recíproca *y la de todas las demás provincias* y dejar expeditas vuestras relaciones con los virreynatos del continente ». Después de darse noticia de los oficios cambiados con motivo de la convocatoria, entre el cabildo y el virrey, « y en circunstancias de deber procederse a la votación por los señores del Congreso » — continúa el acta — « se promovieron largas discusiones que hacían de suma duración el acto. En cuyo estado, y para abreviar y simplificar éste en lo posible, atendida la multitud de votantes, estrechez del tiempo y expectación en que se hallaba el pueblo, se adoptó unánimemente el sistema de



fixar una proposición para absolverla respectivamente. Y acordada la siguiente, a saber: «si se ha de subrogar otra autoridad a la superior que obtiene el Exmo. Sr. Virrey, dependiente de la metrópoli, salvando ésta, e independiente, siendo del todo subyugada», fué desaprobada, y pedido que se procediese a otra proposición más sucinta. Y publicada ésta, que era reducida a «si la autoridad soberana ha caducado en la península o se halla en incierto», con la calidad de que los señores vocales deberían entrar al acuerdo a poner su voto en secreto, fué igualmente desestimada, y se pidió que la votación fuese pública; por lo que se sentó la siguiente, a saber: «si se ha de subrogar otra autoridad a la superior que obtiene el Exmo. Señor Virrey, dependiente de la soberana que se ejerza legítimamente a nombre del Sr. D. Fernando VII, y en quién?» Y habiendo sido generalmente aprobada, se resolvió por los señores del Exmo. Ayuntamiento, que los señores vocales entrasen a la sala de acuerdos a poner su voto cada uno por sí; y que rubricándolo solamente, por simplificar el acto en lo posible, lo publicase después el escribano »⁹.

Iba a jugarse la suerte del virrey en aquella asamblea que se consideraba representante de la soberanía popular; iba a jugarse algo más aún: la suerte de la revolución, que se había iniciado ya de hecho, porque era una actitud revolucionaria la del pueblo considerarse con derecho para discutir los poderes del virrey.

7. Las «largas discusiones» habidas al principio de la sesión y que «hacían de suma duración el acto», según dice el acta, no constan en este documento; pero han sido reconstruidas por nuestros más autorizados historiadores, a base de las versiones que recibieron de boca de ciertos personajes que se hallaron presentes en la asamblea y de las mismas memorias póstumas que algunos de éstos dejaron escritas. Debo aquí analizar esas discusiones, de acuerdo con los relatos más verídicos que se han hecho, puesto que tienen en esta obra capital importancia, y particularmente para el desarrollo del tema que ahora me preocupa.

Concordando en cuanto a la substancia del debate que tuvo lugar en el cabildo abierto del 22, aunque difiriendo en cuanto a detalles, los historiadores Mitre y López y el doctor del Valle en sus «Lecciones de Derecho Constitucional», han presentado las inci-

(9) *Reg. Nac.*, (ed. 1879), t. 1, p. 4 y sig., n° 2.



dencias de aquél en la forma siguiente, cuya veracidad acepto en virtud de las razones que más adelante expondré ¹⁰.

En seguida de ser llenadas las primeras formalidades, lectura del discurso del cabildo y de los oficios mencionados, se promovieron las « largas discusiones » a que el acta hace referencia, tomando la palabra en primer lugar el obispo doctor don Benito de Lué y Riega, como la más alta dignidad de la asamblea. El obispo empezó su discurso negando el derecho de los americanos para hacer alguna innovación en el gobierno que las ordenanzas reales habían establecido para las colonias, asunto que era privativo de los españoles europeos en el caso de que, como el de esos días, la persona del monarca por sí misma no pudiese resolverlo.

Dijo que las Indias eran propiedad de España y de sus hijos, quienes tenían derecho a gobernarlas, y que « mientras quedara un punto libre de la España donde se defendiera la causa del rey cautivo, aunque no fuese más que un pedazo de tierra o una aldea, ese pedazo de tierra, esa aldea, por pequeña que fuera, tenía el derecho innegable de tomar el nombre del soberano para crear un gobierno provisional y para nombrar o autorizar todos los empleados y virreyes que debían gobernar las colonias. Por las leyes del reino, la soberanía del gobierno general y particular residía en España, y era privativa de los españoles, fueran pocos o muchos » ¹¹. De manera que, según la doctrina del obispo, los americanos debían continuar sujetos al dominio soberano de cualquier autoridad que, como la junta de Cádiz, se organizara en la península para el ejercicio de un gobierno provisorio. Y agregó algo más temerario todavía, según la « Memoria póstuma » de don Cornelio Saavedra, quien dice: « El señor obispo fué singularísimo en su voto: dijo que no solamente no había porqué hacer novedad con el virrey, sino que aun cuando no quedase parte alguna de la España que no estuviese subyugada, los españoles que se encontrasen en las Américas debían tomar y reasumir el mando de ellas, y que éste sólo podía venir a manos de los hijos del país cuando ya no hubiese un solo español en él. Escandalizó al concurso tan desatinado dictamen — agrega Saavedra: — los doctores don Juan José Paso y don Juan José Castelli, irritados de él, y del aire con que el obispo lo produjo, tomaron

(10) Confróntese B. Mitre, obra citada, t. I, ps. 263 a 269; V. F. López, *Historia de la República Argentina* (Bs. Aires, 1883), t. III, ps. 28 a 43; A. del Valle, obra citada, p. 117.

(11) López, obra citada, t. III, p. 29.



la palabra para rebatirlo; así que comenzaron a hablar, les cortó el discurso con decir: «A mí no me han llamado a este lugar para sostener disputas, sino para que diga y manifieste libremente mi opinión y lo he hecho en los términos que se ha oído»¹².

« 8. El discurso del obispo produjo honda indignación en los patriotas, por el extremo escandaloso a que llegaba con sus doctrinas y por el tono soberbio con que las había expuesto. El doctor Juan José Castelli, ilustrado jurisconsulto, se encargó de la réplica. Tomó la cuestión en el terreno jurídico en que el obispo la había colocado y con una habilidad exquisita se puso a rebatir al pomposo contendor. Después de pronunciar algunas frases destinadas a excitar las pasiones nacionales, bastante excitadas ya por el obispo, según refiere López, entró al fondo de la cuestión, esto es, a determinar si los americanos tenían derecho a proveer a su propia suerte dada la caducidad del poder real. Negó la proposición asentada por el obispo de que el dominio sobre estas tierras perteneciera a los españoles, y apoyándose en los principios de la legislación de Indias e invocando el precedente del juramento de obediencia a *Fernando VII* (2 de agosto de 1808) que importaba toda una teoría constitucional admitida¹³, arribó a la conclusión de que los americanos podían legítimamente resolver por sí lo que mejor les conviniese. Según el historiador López¹⁴, Castelli terminó haciendo esta proposición: «Que se subrogue otra autoridad a la del virrey, que dependerá de la metrópoli si ésta se salva de los franceses, y que será independiente si la España queda subyugada». «Esta proposición — dice López — causó grande sorpresa y bastante embarazo». Me inclino a creer que el fogoso tribuno no cometió semejante imprudencia, que hubiera comprometido el plan que los patriotas llevaban a la asamblea; y pienso, al contrario, que la propo-

(12) En la obra *Don Cornelio de Saavedra*, por A. Zimmermann Saavedra (Bs. Aires, 1909), p. 362.

(13) Analizando el significado político de ese acto, dice el historiador Mitre: «Los americanos consagraban con este acto una teoría nueva, teoría que aunque perfectamente de acuerdo con el gobierno monárquico absolutista, era esencialmente revolucionaria por las consecuencias lógicas que de ella se deducían. Ellos sostenían que la América no dependía de la España, sino del monarca a quien habían jurado obediencia, y que en ausencia de él, caducaban todas sus delegaciones en la metrópoli. Esta teoría del gobierno personal debía conducirlos más tarde a desconocer las autoridades españolas en América, y a reasumir sus derechos y prerrogativas, en virtud de la soberanía absoluta convertida en soberanía popular». (Obra citada, t. I, p. 214).

(14) Obra citada, t. III, p. 32.



sición concreta de Castelli fué la siguiente, como afirma Mitre ¹⁷: «La España ha caducado, y con ella las autoridades que son su emanación. El pueblo ha reasumido la soberanía del monarca y a él toca instituir el nuevo gobierno en representación suya». Y me decido por esta hipótesis, no tan sólo porque sea apoyada por la autoridad del historiador Mitre, sino porque surge de los términos en que — como consta en el acta del cabildo abierto — Castelli formuló su voto: «Por el señor doctor don Juan José Castelli, se dijo: Que se conformaba con el voto del señor don Cornelio Saavedra, con calidad de tener voto decisivo, durante el gobierno, en el Exmo. Cabildo, el señor síndico y que la elección de los vocales de la corporación se haga por el pueblo, junto en cabildo general sin demora». (Saavedra había dicho: «que consultando la salud del pueblo y en atención a las actuales circunstancias, debe subrogarse el mando superior, que obtenía el Exmo. Señor Virrey, en el Exmo. Cabildo de esta Capital, interin se forma la corporación o junta que debe ejercerlo; cuya formación debe ser en el modo y forma que se estime por el Exmo. Cabildo, y no queda duda de que el pueblo es el que confiere la autoridad o mando »).

Como se ve por los términos en que Castelli formulaba su voto, él no pudo propiciar la organización de un gobierno provisorio *dependiente de la metrópoli*, como afirma López, porque el principio sobre el que fundamentaba su discurso y concretaba después en su voto, era el de la *soberanía popular*, y tanto interés demostraba en proclamarlo que proponía la elección de los miembros de la junta gubernativa por el pueblo directamente.

Castelli hábilmente había aceptado el debate en el terreno jurídico en que el obispo Lué lo inició, y en consecuencia no le fué difícil la réplica. Las leyes de Indias establecían el principio del poder real absoluto, ilimitado. Antes he recordado las que en la recopilación se hallan en el libro primero, tít. 1º, ley 1ª y en el libro tercero, tít. 1º, ley 1ª, por las que se promulgaba dicho poder *personal absoluto*. He recordado también el precedente del juramento de obediencia a Fernando VII, la proclama de Cisneros al pueblo del Reynato (el 18 de mayo de 1810) y el discurso del cabildo al empear la asamblea del 22. Conviene no olvidar, además, que al prestar el virrey su consentimiento pára la celebración del cabildo abierto advertía que nada se ejecutare que no fuese en obsequio al mejor servicio del rey Fernando y a la integridad de «estos sus domi-

(15) Obra citada, t. I, p. 264.



nios». Así, pues, Castelli planteaba la gran cuestión dentro de los principios fundamentales del derecho público español, relativos al gobierno de las colonias, y la resolvía de acuerdo con los mismos en una forma precisa y definitiva. Establecía, en consecuencia, la primera parte de la doctrina revolucionaria; la complementaria en seguida otro jurista, el doctor Paso, como se verá más adelante.

9. Continúo ahora la crónica del debate. La argumentación de Castelli no bastaba, sin embargo, para fundar el derecho del pueblo de Buenos Aires a introducir una modificación substancial en el régimen político del virreynato. Ese pueblo no era más que una parte del extenso dominio colonial sujeto al gobierno del virrey, representante de la soberanía del monarca; no podía por lo tanto decidir por sí y ante sí que ese gobierno fuera reemplazado por otro que, a pesar de no recibir el mandato por la voluntad general de todos los pueblos, sobre todos ellos ejerciera el poder supremo. Esta fué la observación que en seguida planteó otro jurista presente en la asamblea, el fiscal de la real audiencia doctor Manuel Genaro Villota, uno de los sostenedores de la causa española, por supuesto. Aceptó, en principio, que en circunstancias como la de esos días, los pueblos podían por sí proveer a su propia conservación, adoptando las medidas que esas circunstancias exigieren. Toda innovación que se creyere oportuno hacer en el régimen del virreynato no podría ser legítima, según la doctrina del fiscal, si no recibía la sanción de los representantes de todos los pueblos que lo componían, no teniendo título alguno Buenos Aires para imponer un gobierno a quienes al efecto no consultaba en momentos tan graves. «Esta argumentación legal — observa acertadamente Mitre ¹⁶ — no era hija de la improvisación, ni un mero recurso oratorio: ella se deducía rigurosamente de los principios fundamentales de la antigua Constitución española. Era el derecho tradicional de los cabildos, que nombraban sus procuradores o diputados municipales, para que en representación de las ciudades libres fueran a formar cortes y dietasen leyes en beneficio común; era el mismo que la España acababa de resucitar para hacer frente a la invasión napoleónica, y que el fiscal Villota reclamaba para todos los cabildos del virreynato a la par del de Buenos Aires en igualdad de condiciones. Esta doctrina histórica que entrañaba el parlamentarismo comunal, la ley de las mayorías legales, el germen de una federación embrionaria, y respondía al derecho de todos y cada uno de los miembros de la repú-

(16) Obra citada, t. I, p. 266.



blica municipal, había sido invocada por el virrey Cisneros pocos días antes en su conferencia con el alcalde Lezica, según se ha visto, y le fué sin duda sugerida por el mismo Villota que era su consejero ». La doctrina histórica, que entrañaba, como lo dice Mitre, « el germen de una federación embrionaria », colocaba el debate más estrechamente aun dentro de los principios jurídicos; los patriotas, pues, debían arbitrar con su ingenio, movido a impulsos de los anhelos de libertad, los argumentos igualmente legales para destruir el bien meditado razonamiento político del fiscal.

10. Hallábanse desanimados; Castelli en particular, por el efecto imprevisto que el discurso de Villota había producido en los concurrentes, en tanto que el elemento español cobraba nuevos alientos, cuando, cediendo a las incitaciones de muchos patriotas, el doctor Juan José Paso se decidió a emprender la difícil tarea de hacer la réplica — sería definitiva — a los sostenedores del poder español. Aceptó el tribuno revolucionario la tesis del fiscal, por la que Buenos Aires, por sí, no podía hacer modificación alguna en el gobierno del virreynato, a causa de no ser más que una de sus partes integrantes; y afirmó también, como aquél, que solamente una corporación o Congreso general, representativo de los demás pueblos, tendría facultades legítimas para ello. Pero, agregó, « Buenos Aires, no sólo era la capital del virreynato, la hermana mayor de las demás provincias, sino que por su puerto y su río era la que quedaba al alcance de los enemigos y de los riesgos que podían venirle de afuera: peligros inminentes si su gobierno hubiese de vivir divorciado con el pueblo y mal avenido con el patriotismo de su vecindario. Los peligros que se trataba de conjurar ahora eran comunes para todo el virreynato. Los pueblos que lo ocupaban estaban poblados por hijos de la tierra y animados naturalmente por un mismo interés y con unos mismos deseos. Esto no se podía negar; y así como los hermanos o los amigos podían tomar legítimamente el negocio ajeno para beneficiar al ausente, o para salvarle sus derechos, por un principio jurídico y por una ley positiva que el señor fiscal conocía lo mismo que el orador, así, una capital o pueblo, avanzado al peligro común de todos los demás de su círculo, tenía también la innegable facultad y el derecho propio de tomar por lo tanto la gestión del asunto, sin perjuicio de someterse después a la aprobación de sus condóminos o consocios, dándoles cuenta y razón de lo hecho; y a para que lo ratificasen, ya para que impusiesen las debidas responsabilidades si no lo aceptaban. Tan lejos de que a nadie se le hubiese ocurrido en la asamblea eso de negar a los demás



pueblos voz para que digan en el Congreso si Buenos Aires ha obrado bien o mal, el pensamiento de todos era convocarlos inmediatamente bajo las garantías de un nuevo orden de cosas, para que se reuniesen en la capital, deliberasen y resolviesen lo que mejor creyeran »¹⁷.

Paso complementó así la teoría jurídica aducida por Castelli y destacó su verdadero concepto político. Esbozaron, pues, y con toda exactitud, la forma constitucional del nuevo régimen que reemplazaría al régimen caduco de la soberanía real: *soberanía del pueblo* (principio fundamental de la república representativa) y *derechos autónomos de las provincias* para intervenir en la organización del Estado (principio que es la base del federalismo).

Al terminar Paso su notable discurso, una estruendosa manifestación de júbilo, reveladora de la seguridad del triunfo, ahogó sus últimas palabras, siendo saludado y festejado por todos los patriotas cuando se retiraba a su asiento, « con la frente iluminada por el fuego sagrado que hacía circular su sangre », según la feliz expresión del citado historiador »¹⁸.

11. Puestas a votación diferentes proposiciones, la que obtenía mayor número de sufragios era la del comandante Saavedra, que he transcripto antes; pero habiendo ya pasado las doce de la noche « y no siendo posible continuar el trabajo después del incesante que se había tenido en todo el día » — dice el acta — « se resolvió por los miembros del cabildo que se extienda la acta con formalidad para el de mañana, citándose por carteles a los señores vocales, para que a las tres de la tarde concurran a estas casas capitulares a suscribir las, después de confrontarse los votos, que hoy solamente han rubricado por simplificar el acto: y por la misma razón y por ser obra laboriosa que exige algunas horas, determinaron que se suspenda también hacer la regulación de votos para el día de mañana, no obstante que alguna parte de los concurrentes ha pedido se realice en el momento »¹⁹.

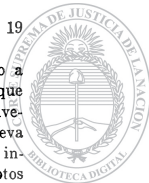
Los cabildantes se reunieron, en efecto, al día siguiente; « y estando así juntos y congregados — dice el acta de ese día²⁰ — re-

(17) López, obra citada, t. III, p. 41, que me he permitido transcribir aquí, por ser la versión que da este autor aceptada por todos nuestros historiadores, incluso el general Mitre.

(18) López, obra y lugar citados.

(19) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 15, n° 2.

(20) *Reg. Nac.* (ed. 1879), lugar citado.



flexionaron que, sin embargo de haberse fijado carteles, citando a los señores vocales del Congreso general del día de ayer, para que hoy a las tres de la tarde concurriesen a firmar el acta, no convenía, por las ocurrencias que han sobrevenido, el que se hiciese nueva reunión de concurrentes, ni se consideraba necesaria para el fin indicado, supuesto que en el Congreso de ayer se recogieron los votos rubricados, y se publicaron todos, cada uno en el acto mismo de haberse dado». «En el acto procedieron (los cabildantes) a regular los votos; y hecha la regulación con el más prolijo examen, *resulta de ella, a pluralidad con exceso, que el Exmo. Sr. Virrey debe cesar en el mando, y recaer éste provisionalmente en el Exmo. Cabildo, con voto decisivo el caballero Síndico Procurador general, hasta la erección de una junta que ha de formar el mismo Exmo. Cabildo, en la manera que estime conveniente; la cual haya de encargarse del mando, mientras se congregan los Diputados que se han de convocar de las provincias interiores PARA ESTABLECER LA FORMA DE GOBIERNO QUE CORRESPONDA*».

La regulación hecha por el cabildo, «con el más prolijo examen», expresaba bien claramente cuáles eran los resultados de la reunión del día 22; y esos resultados importaban la proclamación solemne de los principios políticos de la revolución argentina, que ahora se hallan incorporados definitivamente en la Ley Fundamental de la Nación. Esos resultados eran la concreción de las doctrinas sostenidas por Castelli y Paso, los dos elocuentes tribunos que hicieron triunfar la causa nacional en aquella famosa asamblea popular. Eran las bases constitucionales preestablecidas por la fuerza de los hechos históricos y consentidas y consagradas por el pueblo heroico de Buenos Aires, que tomaba la iniciativa en la realización de la empresa magna. Eran la síntesis de todo el derecho revolucionario, cuya finalidad consistía en liberrar a los pueblos del virreynato y darles organización institucional después. Eran, en fin, la fe jurada por la capital, por la hermana mayor, para que las demás provincias se decidieran a participar en el gran movimiento de emancipación. ¿Y cómo puede definirse todo esto con una fórmula precisa? Se define así, soberanía del pueblo, derechos inherentes de las provincias a participar en la organización del gobierno y en su funcionamiento regular.

12. La contrarrevolución del cabildo. — Desgraciadamente, el cabildo defraudó las esperanzas que en él habían cifrado los patriotas, y digo desgraciadamente, porque algunos trastornos produjo



su actitud en la marcha de los sucesos, que hasta entonces tan favorables eran para aquéllos. Los elementos realistas habían preparado una reacción inmediata, tomando al mismo cabildo como instrumento para llevarla a cabo. Prestándose a cooperar en esos planes, los miembros del cabildo resolvieron desconocer el voto del pueblo, preparando así una contrarrevolución, que, de no haber sido destruída en sus comienzos, aparentemente tranquilos, por la conducta decidida de los jefes patriotas, hubiera hecho fracasar el intento revolucionario en esos días y quizá por mucho tiempo más. Acordaron los cabildantes, en efecto, « que sin embargo de haber a pluralidad de votos cesado en el mando el Exmo. Sr. Virrey, no sea separado absolutamente, sino que se le nombren acompañados, con quienes haya de gobernar hasta la congregación de los Diputados del Virreynato: lo cual sea, y se entienda, por una junta compuesta de aquéllos, que deberá presidir en clase de vocal, dicho señor Exmo., mediante a que para esto se halla con facultades el Exmo. Cabildo, en virtud de las que se le confirieron en el citado Congreso ». Declaraba el Cabildo que adoptaba este arbitrio « como único al parecer capaz de salvar la Patria ». El 24, el cabildo organizó la junta gubernativa con el virrey Cisneros como presidente, y con los doctores Juan Nepomuceno de Sola (cura rector de la parroquia de Monserrat) y Juan José Castelli, el comandante Cornelio Saavedra y un señor José Santos Incháurregui, quienes prestaron el juramento de práctica y se recibieron del mando, « retirándose los señores vocales por entre un numerosísimo concurso, a la real fortaleza, con repiques de campanas y salva de artillería en aquella... »²¹.

13. Prescribió el cabildo algunas reglas de gobierno a las que debía ajustarse la nueva junta y versaban, en resumen, sobre los siguientes puntos²²: en caso de ocurrir alguna vacante en ella, por muerte, ausencia o enfermedad grave de algunos de sus miembros, el cabildo nombraría al que debiese llenarla; éste se reservaba el derecho de vigilar sus actos, pudiendo, « si faltasen a sus deberes, proceder a la deposición y reasumir, para este sólo caso, la autoridad que le ha conferido el pueblo »; no podrían los vocales del gobierno ejercer el poder judicial, el cual se refundiría en la real audiencia; publicaría la junta todos los días primeros de mes un estado en el que daría cuenta de la administración de la real hacienda; ninguna orden o providencia del virrey sería obedecida sin que fue-

(21) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 18, n° 2.

(22) *Ibidem*, t. I, p. 17, n° 2.



ra rubricada por todos los vocales; la junta debía «despachar sin pérdida de tiempo órdenes circulares a los jefes de lo interior, y demás a quienes corresponda, encargándoles muy estrechamente, y bajo de responsabilidad, hagan que los respectivos cabildos de cada uno convoquen por medio de esquelas la parte principal y más sana del vecindario, para que, formando un Congreso de sólo los que en aquella forma hubiesen sido llamados elijan sus representantes y éstos hayan de reunirse a la mayor brevedad en esta capital para establecer la forma de gobierno que se considere más conveniente» (cláusula 11^a).

La maniobra realista estaba bien combinada para dar tiempo al virrey, a fin de que se pusiera de acuerdo con sus colegas y demás elementos reaccionarios y pudieran así organizar una fuerte resistencia al movimiento iniciado por los patriotas de Buenos Aires. Castelli y Saavedra, que se dejaban llevar por una excesiva buena fe y confianza en el cabildo, cayeron inocentemente en la trampa. Mas no tardaron en convencerse de que se habían prestado, sin saberlo, a la realización de los planes realistas. El mismo día 24 la junta pretendió renunciar, pero el cabildo le dirigió una conminación el día 25, para que se sostuviese en el mando que le había confiado — «tomando las providencias más activas y vigorosas para contener esa parte descontenta del pueblo» — y también la hacía responsable «de las funestas consecuencias que pueda causar cualquiera variación en lo resuelto»²³. El pueblo, entre tanto, había congregado ante la casa capitular y pedía a voces la deposición absoluta del virrey Cisneros. El cabildo llamó a los comandantes de las fuerzas militares para consultarles si estaban dispuestos a apoyar a la autoridad que investía la junta presidida por Cisneros, y todos, con excepción de tres que nada dijeron, rehusáronse a contraer un compromiso imposible en tales circunstancias, manifestando que, dada la excitación popular, ni ellos mismos estaban seguros en sus puestos. Por fin, Cisneros renunció su cargo y otro tanto hicieron sus «acompañados».

Los demás sucesos de ese día glorioso son conocidos hasta en sus más mínimos detalles. Ante las amenazas del furor popular²⁴, el cabildo cedió, reigiéndose a someterse sin más vacilaciones al mandato imperativo del nuevo soberano²⁵.

(23) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 19, n.º 2.

(24) *Ibidem*, t. I, p. 21, n.º 2.

(25) Lo establecido en el acta del 25 de mayo es substancialmente lo mismo que lo contenido en la del 24, salvo las modificaciones necesarias deriva-



14. Bases de la Constitución argentina. — Las bases de la organización constitucional argentina, en su mayor trascendencia, establecieronse definitivamente en los días de Mayo del año diez. El principio de la *soberanía popular*, desde luego, se proclamó y quedó establecido como punto de partida en el cabildo abierto del día 22, según he dicho antes. La proposición de don Cornelio Saavedra, que arrastró los votos de todos los patriotas, expresaba: « que no quede duda de que el *pueblo* es el que confiere la autoridad o mando »; es decir, que se entendiere bien que « por la voluntad del pueblo » se conferían poderes de gobierno, provisorios por cierto, a la junta que el cabildo organizaría. Castelli, aceptando en principio la proposición de Saavedra, iba más lejos aun al emitir su voto: pretendía, como se ha dicho, « que la elección de los vocales de la corporación se hiciese por el pueblo, junto en cabildo general sin demora ». El cabildo, al verificar el escrutinio de los votos emitidos en la asamblea popular, declaraba el día 23, que, para organizar la junta provisoria, « se hallaba con facultades, en virtud de las que se le confirieron en el citado Congreso », habiendo empezado por admitir la validez o legitimidad de la resolución de esa asamblea en cuanto a la destitución del virrey. Idénticas declaraciones hacía el mismo cabildo cuando formaba el día 24 la junta que presidía el virrey. Bien es cierto que no acató íntegramente el voto del pueblo — habíase decidido la separación absoluta de ese funcionario real — y que pretendió mantenerlo en el gobierno provisorio de la junta; pero no es menos cierto que el cabildo reconoció que todas sus facultades o poderes emanaban de la voluntad de la asamblea popular. Además, al día siguiente, 25, el cabildo promulgó definitivamente el principio democrático, puesto que confirmó la designación que *el pueblo directamente* había hecho de los miembros del nuevo gobierno.

15. El sistema representativo, adoptado después por la Constitución argentina, fué también expresamente establecido en aquellos días memorables. En primer lugar para la organización de los poderes ejecutivos, que eran confiados a un cuerpo colegiado con el nombre de junta gubernativa provisional. En segundo lugar para la organización del Congreso Constituyente que se convocaba, cuyos miembros serían elegidos por « la parte principal y más sana »

das de la nueva composición de la junta provisoria y algunas otras variantes que en seguida se advertirán al estudiar las bases constitucionales instituidas en esos días.



de las poblaciones urbanas en las provincias (cláusulas 11^a y 10^a de las actas capitulares del 24 y 25 de mayo, respectivamente). Como se ve, el sufragio popular era calificado, es decir, acordado solamente a las personas que en la sociedad gozaban de mayores prestigios, por su moralidad, su condición intelectual o su posición económica; y debe admitirse que, en este punto de política constitucional, los hombres de 1810 estuvieron más acertados que los modernos partidarios del sufragio universal, institución ésta, que, según se demostrará en otra parte de esta obra, importa muchas veces la sanción de la voluntad de multitudes ignorantes e inconscientes y el falseamiento de los verdaderos principios de la república representativa. La elección de los constituyentes venía a ser una elección de segundo grado, pues implícitamente se consideraba a « la parte principal y más sana de cada vecindario » como representativa del resto de la población urbana y rural. Se confería la franquicia electoral a los vecinos principales de las *ciudades* únicamente, porque — dice un autor ²⁶ — « el *pueblo*, en su acepción colectiva, tal como hoy la entendemos los argentinos al amparo de la Constitución actual, no existía en 1810. Eran sólo las *ciudades* las que pensaban y actuaban, a tal extremo, que las *campañas* semi-bárbaras, porque hasta ellas no irradiaban las luces de la escasa civilización colonial, sólo se incorporaron al movimiento revolucionario cuando fué necesario organizar ejércitos y buscar a los caudillos para que, usando de su prestigio, reunieran tropas; las cuales, si no tomaban parte en las deliberaciones gubernativas para organizar constitucionalmente la patria, hacían tanto como los que de esto se ocupan, puesto que aseguraban en la guerra la independencia de esa misma patria que se anhelaba organizar ». Si hoy mismo, a más de un siglo de aquellos tiempos, apenas constatar el estado de ignorancia e inconsciencia en que se hallan algunas de nuestras campañas en ciertos rincones de nuestro inmenso territorio, calcúlese cuál sería su situación entonces!

El sistema representativo creábase en 1810 sobre las bases en que era posible crearlo, y se aplicaba de la manera que las circunstancias y el estado del país lo permitían. En lo que respecta a la composición del poder ejecutivo, por ejemplo, en el acta del 24 se prescribía « que faltando algunos de los referidos señores que han de componer la junta de esta capital, por muerte, ausencia o en-

(26) Luis V. Varela, *Historia Constitucional de la República Argentina* (Buenos Aires, 1910), t. I, p. 310.



fermedad grave, se reserva este cabildo nombrar al que haya de integrarla » (cl. 4ª); y en la del 25, « que la junta ha de nombrar quien deba ocupar cualquier vacante, por renuncia, muerte, ausencia o enfermedad o remoción » (cl. 4ª). Más ajustado al sistema representativo era el primer arbitrio, pero la modificación que se hizo el 25 tuvo poderosos motivos, principalmente el desengaño que el pueblo había experimentado acerca de la adhesión del cabildo a su causa, pues esta corporación no acató la sanción de la asamblea del 22 cuando creó la junta a cuyo frente puso al virrey. Se aplicaba también el sistema representativo para el establecimiento de las contribuciones o impuestos: tanto en el acta del 24 como en la del 25, disponíase que la junta « no pueda imponer pensiones, pechos, ni contribuciones, sin previa consulta y conformidad de este Exmo. Cabildo » (cláusula 9ª). Aunque rudimentario el sistema, en este punto estaba claramente definido. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que las salas capitulares fueron después en algunas provincias el origen de las legislaturas locales, evolución curiosísima de un régimen que caducaba y gradualmente era reemplazado por instituciones más perfeccionadas.

16. Las características esenciales de la forma republicana se advierten también en la organización provisoria de mayo de 1810. La « soberanía del pueblo », base cardinal de esta forma de gobierno, estaba consagrada en las actas que comento. La « responsabilidad » de los encargados del poder ejecutivo — que era en esos momentos el único poder electivo — quedaba bien determinada en aquéllas: el acta del 24 (en la cláusula 5ª) decía que « aun cuando el cabildo se halla plenísimamente satisfecho de la honrosa conducta y buen procedimiento de los señores mencionados (los de la junta), sin embargo, para satisfacción del pueblo se reserva también estar muy a la mira de sus operaciones, y caso no esperado que faltasen a sus deberes, proceder a la deposición, reasumiendo, para este solo caso, la autoridad que le ha conferido el pueblo »; precepto que se repitió íntegramente en el acta del día 25 (cl. 5ª también). Se hacía, por lo tanto, responsables a los individuos del poder ejecutivo ante el cabildo, única institución de aspecto popular que a la sazón existía.

La « publicidad » de los actos y procedimientos gubernativos, otra característica de la forma republicana, era igualmente establecida: « que esta misma junta — decía el acta del 24 (cl. 8ª), — ha de publicar todos los días primeros del mes, un estado, en que se



de razón de la administración de la real hacienda»; disposición reproducida en el acta del 25° (cl. 8°).

Aunque nada se declaraba sobre la duración de los funcionarios ejecutivos en los cargos que se les encomendaban, implícitamente se admitía el principio de la «periodicidad» en el desempeño de aquéllos; desde luego, porque el gobierno organizado por el cabildo el 24, y por el mismo de acuerdo con el voto popular el 25, debía ser provisorio; y además, porque esa corporación se reservaba el derecho de censurar los actos de esos gobernantes para ocasionar su reemplazo.

Pero el principio del gobierno republicano que se reconoció más concretamente, fué el de la «separación o división de los poderes», tanto para su aplicación en la organización provisoria que se arbitra, cuanto para el funcionamiento posterior del Congreso que se convocaba. En las actas del 24 y 25, se prescribía: «que los referidos señores, que componen la junta provisoria, queden excluidos de ejercer el poder judicial, el cual se refundirá en la real audiencia, a quien se pasarán todas las causas contenciosas que no sean de gobierno» (cl. 7°). Se habrá comprendido ya que al cabildo, en cierto modo, se le convertía en una asamblea deliberadamente, sino legislativa, porque se le autorizaba para imponer contribuciones y observar la conducta de los individuos de la junta ejecutiva y aun removerlos. Eran todos estos arreglos provisorios, los primeros pasos que daban los hombres de 1810 para la constitución de un gobierno representativo-republicano y debían ser necesariamente todavía indecisos por algún tiempo, hasta que el Congreso Constituyente convocado, cuyas bases se fijaban, realizara la obra total y permanente. «Es indudable — observa un autor que antes he citado ²⁷ — que sobre las bases que acabamos de estudiar, la primera junta provisional de gobierno habría podido proyectar una Constitución definitiva para el país, tanto porque algunos de los hombres que la componían tenían condiciones para hacerlo, cuanto porque lo demostraron al dictar, tres días después de la revolución, el 28 de mayo de 1810, el «reglamento para el ejercicio de la autoridad de la junta», en el que ya establecían principios de buen gobierno, dividiendo las tareas de la administración, tal cual como lo hacen las constituciones más modernas» ²⁸.

(27) Luis V. Varela, obra citada, t. I, p. 311.

(28) El reglamento citado, que no tiene mayor interés para los propósitos de este capítulo, puede verse en el *Registro Nacional* (ed. 1879), t. I, n° 11.



17. Los principios fundamentales del *régimen federativo* quedaban asimismo delineados y aun planteados según las doctrinas proclamadas por la asamblea popular del día 22, y por lo que implicaban las resoluciones adoptadas en las actas capitulares del 24 y del 25. Ya se ha visto cuáles fueron los principios constitucionales que a este respecto el doctor Paso sostuvo en su notable discurso del 22, y cómo el cabildo los concretaba en términos expresos al hacer el escrutinio o regulación de los votos, en el acta del día 23^o se organizará una junta que se encargue provisoriamente del gobierno — decía el cabildo — « mientras se congregan los diputados que se han de convocar de las *provincias interiores* para establecer la forma de gobierno que corresponda ». En las actas del 24 y del 25, como he dicho antes, se repite este propósito de dar participación a las provincias, por intermedio de sus representantes legítimos, en la obra de la organización gubernamental del nuevo Estado. Esto era una consecuencia natural y obvia del principio jurídico y político sobre que se apoyaba el movimiento emancipador: « la soberanía había retrovertido — según se dijo — a los *pueblos* del virreynato ». No era patrimonio particular y exclusivo de alguno de esos pueblos la soberanía que se invocaba; era patrimonio común de todos *unidos*. Ninguno de ellos quedaba investido con los poderes supremos para gobernar a su arbitrio a los demás; esos poderes supremos para arreglar y distribuir las funciones gubernamentales pertenecían a todos los *pueblos*, y los ejercerían en la forma « que consideraran más conveniente », como decían las actas citadas. Si la junta que se instituyó podía considerarse con derecho para ejercer las atribuciones hasta entonces pertenecientes a los virreyes, es decir, los supremos poderes de gobierno, debía imponerse a sí misma la limitación necesaria que resultaba de su carácter provisorio y de la congregación próxima de los diputados provinciales en asamblea constituyente. De acuerdo con esta norma política procedió la primera junta, apresuráronse a hacer la convocatoria para la elección de los diputados en la forma establecida por el acta capitular del 25.

Con fecha 27 de mayo, la junta revolucionaria expidió una circular a los pueblos del virreynato, comunicándoles los sucesos ocurridos en Buenos Aires y las resoluciones adoptadas provisoriamente. Hacíales saber que se había dispuesto congregarse en esta ciudad a los representantes de las provincias, y expresaba su deseo de que



esa reunión se verificara « cuanto más antes fuera posible »²⁹. Agregaba, además, la siguiente advertencia que tuvo luego una importancia trascendental: « Así mismo importa que quede entendido que los diputados han de irse incorporando en esta junta conforme y por el orden de su llegada a la capital, para que así se hagan de la parte de confianza pública que conviene al mejor servicio del rey y gobierno de los pueblos; imponiéndose, con cuanta anticipación conviene a la formación de la general, de los graves asuntos que tocan al gobierno »³⁰.

Esta circular, que introducía una modificación bastante notable en las resoluciones tomadas por el cabildo de Buenos Aires, en los días 24 y 25, de acuerdo con el voto popular, implicaba la organización, inmediata y anterior a la obra constituyente, de un *supremo poder federativo nacional*, integrado por los representantes de la capital y de las provincias. Veamos qué derecho tenía la junta provisoria para hacer tal enmienda a lo resuelto por el cabildo y con qué propósitos la hizo.

18. La incorporación de los diputados provinciales.—Los historiadores discuten si la circular del 27 de mayo fué efecto de una deliberación formal de la junta provisoria, o si fué efecto de una ligereza cometida por la misma. Algunos afirman que dicha circular se redactó apresuradamente por Castelli, en momentos de mucha labor, y sin medir las consecuencias políticas e institucionales que podía tener, siendo firmada después por los demás miembros de la junta sin previo examen. Pero los escritores más autorizados sostienen y con justo criterio, que no pudieron cometer semejante ligereza hombres tan perspicaces como Castelli y Moreno, o tan reflexivos como los restantes miembros de la junta³¹. Según la hipó-

(29) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, n° 8.

(30) Debería elegirse un diputado por cada ciudad o villa de las provincias.

(31) Confróntese: del Valle, obra citada, p. 147; L. V. Varela, obra citada, t. I, p. 340; V. F. López, obra citada, t. III, ps. 312 y sig. Según este último historiador (en la p. 306 del vol. cit.), el redactor de la circular del día 27 fué el doctor Morcno, que tenía a su cargo los ministerios o departamentos de gobierno y de guerra. López, que dice haber sido informado al respecto por uno de los contemporáneos que anduvo más mezclado en las agitaciones de aquel tiempo, afirma que la idea de postergar la reunión del Congreso Constituyente e incorporar los diputados provinciales a la junta gubernativa, fué original del vocal don Juan Larrea, « hombre de una sagacidad exquisita



tesis más aceptable, la circular del 27 obedeció a un alto propósito político de la junta provisoria y era el de que con motivo de la incorporación de los diputados provinciales, no sólo pudiera conocerse su adhesión decidida a la causa revolucionaria o su adhesión al viejo régimen, sino que también — como la misma circular lo dice — fueran esos representantes «imponiéndose, con cuanta anticipación conviene a la formación de la general (el Congreso), de los graves asuntos que tocan al gobierno».

19. Era ineludible conocer muy de cerca y con toda exactitud la manera de pensar, las ideas políticas, «el patriotismo», diría, de los representantes provinciales antes de poner en sus manos la suerte del país; esto era un deber elemental, una necesidad evidente, que los individuos del gobierno provisorio, surgido de una elección *local*, no podían contemplar indiferentes sin exponer la causa de la revolución a riesgos muy graves. Ellos no podían descontar la firme adhesión de los diputados a los fines del movimiento iniciado por Buenos Aires. Podrían venir algunos representantes cuyas ideas políticas o maneras de pensar no concordasen con los propósitos del gobierno, o que fueran partidarios del régimen derrocado, o quizá europeos reaccionarios. Un caso de éstos ocurrió con motivo de la elección de diputado por Catamarca. El cabildo de esta ciudad, comunicaba, con fecha 4 de agosto (1810), a la junta provisoria³², que había resultado electo como diputado el comandante de armas y teniente ministro de la real hacienda don Francisco de Acuña; y advertía que «esperaba la superior aprobación para ponerlo en camino a la capital». El señor Acuña era europeo y uno de los realistas más decididos; su elección debía ser invalidada. Convocóse, pues, al pueblo de Catamarca («a la parte más sana y de más representación de este vecindario»), y el 31 de agosto fué elegido el síndico procurador general de esta ciudad, don José Antonio Olmos de Aguilera en reemplazo del comandante Acuña³³.

20. En cuanto al derecho con que procedía la junta a modificar

y de un espíritu alerta como ninguno». Las razones que decidieron a Lafree a hacer tal proposición, habrían sido las que resumo en el texto; en una palabra, la creencia de que muchos riesgos presentaba la congregación inmediata de los diputados para dictar una Constitución. Haya sido Castelli o haya sido Moreno el redactor de la circular, lo cierto es que éste consintió deliberadamente en que se pasara a los cabildos provinciales; su firma fué puesta al pie de ella, y nadie ha dicho que hubo protesta de su parte.

(32) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 60, n° 93.

(33) *Ibidem*, t. I, p. 73, n° 123.



el carácter de los diputados provinciales — invitándolos a formar parte del poder ejecutivo que ella desempeñaba provisoriamente, en vez de facilitar la inmediata reunión de la asamblea constituyente según lo resuelto antes por el cabildo abierto del 22; — vale decir, en cuanto a saber si entre sus *facultades delegadas por el pueblo de Buenos Aires* se hallaba la de incorporar al gobierno dichos representantes, creo que esto no puede considerarse en términos absolutos, ni que debe plantearse dentro de un formalismo estricto. Planteado el caso en concreto y considerándolo desde el punto de vista político que se fijaría la junta de Mayo, la incorporación debía hacerse *si el Congreso se postergaba*. En una u otra forma, la junta debía obtener la ratificación federal de su mandato *local*. Aun los que sostienen hoy que la incorporación fué un grave error, admiten la oportunidad y la necesidad de esa ratificación expresa. « Si la junta consideraba prematura la Constituyente — dice el señor Ricardo Rojas ³⁴ — debió pedir al nuevo cuerpo (la representación de las provincias) la ratificación federal de su mandato, dado en un momento de crisis por el cabildo de Buenos Aires, directamente. Una vez obtenida esa ratificación, que estaba en los propósitos de la convocatoria del 27 y de algunas instrucciones capitulares, los diputados hubieran regresado a sus provincias o quedado en Buenos Aires a la espera de su obra constitucional. Tal proposición no hubiera sido improcedente ni absurda. *La Gaceta* había patrocinado por esos días ». Yo también creo que la incorporación fué un error; pero me parece que no quedaba otra cosa que hacer ante la postergación indefinida del Congreso Constituyente y en vista de que no se arbitraba otro medio para obtener la ratificación de un mandato local por los representantes de las provincias. La junta designada por el pueblo de la ciudad porteña, tenía tres caminos a elegir: 1º, Quedar como poder ejecutivo provisorio, facilitando la reunión del Congreso Constituyente; 2º, postergar éste, pidiendo la ratificación de sus poderes por los representantes de las provincias; 3º, postergar la misma reunión del Congreso, pero incorporando a ella los diputados provinciales, lo que importaba obtener la ratificación referida en consecuencia de este hecho.

21. Así, pues, lo que la junta tenía derecho a hacer — y aun obligación de hacer — era, en cualquier supuesto, una misma cosa:

(34) *Archivo Capitalar de Jujuy* (Bs. Aires, 1913), estudio preliminar *Orígenes del Federalismo*, p. XI.



establecer la base legítima de sus poderes en la voluntad soberana de las *Provincias Unidas*, manifestada por sus representantes. Eran, pues, los diputados de las provincias los que tenían poderes soberanos para «establecer la *forma de gobierno* que se considere más conveniente», según decían las actas capitulares del 23 y 25 de mayo³⁵. Esos diputados podían organizar el gobierno en la *forma* que mejor les pareciera; tenían, al efecto, un derecho incontestable. Su función representativa se reducía a ésto, en último análisis: a reemplazar el orden de cosas provisorio creado por el pueblo de Buenos Aires solamente, por otro orden de cosas más legítimo, creado por todos los pueblos del virreynato. Las doctrinas políticas o principios constitucionales que en la Gaceta desarrollaba y propiciaba Mariano Moreno, su ilustre redactor, eran bien terminanets al respecto. En el número del 13 de noviembre, Moreno escribía así³⁶: «Por un concepto vulgar, pero generalmente recibido, la convocatoria del Congreso no tuvo otro fin, que reunir los votos de los pueblos, para elegir un gobierno superior de estas provincias, que subrogase el del virrey, y demás autoridades que han caducado. Buenos Aires no debió erigir por sí sola una autoridad, extensiva a pueblos que no habían concurrido con su sufragio a su instalación. El inminente peligro de la demora, y la urgencia con que la naturaleza excita a los hombres a ejecutar, cada uno por su parte, lo que debe ser obra simultánea de todos, legitimaron la formación de un gobierno, que ejerciese los derechos, que improvisamente habían vuelto al pueblo, y que era preciso depositar prontamente, para precaver los horrores de la confusión y anarquía; pero este pueblo, siempre grande, siempre generoso, siempre justo en sus resoluciones no quiso usurpar a la más pequeña aldea la parte que debía tener en la creación del nuevo gobierno; no se prevaleió del ascendiente que las relaciones de la capital proporcionan sobre las provincias; y estableciendo la junta, le impuso la calidad de provisorio, limitando su duración hasta la celebración del Congreso, y encomendando a éste la instalación de un gobierno firme para que fuese obra de todos, lo que tocaba a todos igualmente».

22. Debe advertirse que Moreno, a pesar de reconocer en los diputados provinciales la representación de la voluntad soberana de los pueblos que los habían elegido, no era partidario de que en forma

(35) Véase la circular de Cisneros, del 26 de mayo, *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 24, n° 6.

(36) Reimpresión facsimilar del Centenario (1910), t. I, p. 602.



alguna se postergase la reunión del Congreso Constituyente que ellos debían integrar; puesto que propendía con sus luminosos escritos a que esa reunión se verificara cuanto antes fuera posible y diesen la Constitución para el nuevo Estado. En el mismo número de la Gaceta que he citado, decía Moreno: «La reunión de estos (los diputados) concentra una representación legítima de todos los pueblos, constituye un órgano seguro de su voluntad, y sus decisiones, en cuanto no desmientan la intención de sus representados, llevan el sello sagrado de la verdadera soberanía de estas regiones. Así pues revestida esta respetable asamblea de un poder a todas luces soberano, dejaría defectuosa su obra, si se redujese a elegir gobernantes sin fijarles la constitución y forma de su gobierno»³⁷. Se deduce de estas palabras de Moreno, que los diputados «dejarían defectuosa su obra si se redujesen a elegir gobernantes», o a erigirse en gobierno ellos mismos; pero no se deduce de esas palabras, ni tampoco de los principios que fundamentaban las representaciones provinciales, que los diputados no pudieran legítimamente resolver lo que más conveniente creyeran, aunque fuese su incorporación al gobierno. Moreno se limitaba a preestablecer la legitimidad de todas sus decisiones, cuando decía que éstas llevarían «el sello sagrado de la verdadera soberanía». Conviene no olvidar esto, para poder juzgar después la actitud de Moreno cuando se retiró del gobierno, con motivo de la incorporación de los diputados³⁸.

23. Por lo demás, Moreno no dudaba de que los diputados provinciales tenían poderes bastantes para erigir un gobierno general, provisorio o definitivo, en esta o en aquella forma, con un sistema constitucional adecuado o sin él: «A el derecho que tienen los pueblos para fixar Constitución, en el feliz momento de explicar su voluntad general, se agrega la necesidad más apurada. El depositario del poder supremo de estas provincias, ¿dónde buscará la regla de sus operaciones?...» «Sentemos pues como base de las posteriores proposiciones, que el Congreso ha sido convocado, *para erigir una autoridad suprema, que supla la falta del señor don Fernando VII;*

(37) En la publicación citada, t. I, p. 604.

(38) En otros párrafos de ese mismo artículo, Moreno establecía la necesidad de la ratificación del mandato de la junta provisional, cuando decía: «La ratihiación de la junta provisional pudo conseguirse por el consentimiento tácito de las *provincias*, que le sucediese; y también por actos positivos con que cada pueblo pudo manifestar su voluntad, sin las dificultades consiguientes a el nombramiento y remisión de sus diputados» (lugar citado).



y para arreglar una Constitución, que saque a los pueblos de la infelicidad en que gimen »³⁹. Se ve, por consiguiente, que para Moreno — más propiamente todavía, para la junta provisoria de la que aquél en la Gaceta era órgano *oficial* — la cuestión no presentaba dificultades en cuanto al derecho que podía fundamentar las resoluciones de los diputados provinciales, cualesquiera que fuesen.

24. Se hallaban en la capital, a mediados de diciembre, los siguientes diputados provinciales: doctor Gregorio Funes, diputado por Córdoba; doctor Manuel Felipe de Molina, por Tucumán; doctor José García de Cosío, por Corrientes; Manuel Ignacio Molina, por Mendoza; José Antonio Olmos de Aguilera, por Catamarca; doctor Juan Ignacio Gorriti, por Jujuy; doctor Francisco Gurruchaga, por Salta; doctor José Julián Pérez, por Tarija; Juan Francisco Tarragona, por Santa Fe (total, nueve diputados); faltando los de San Luis (Marcelino Poblet), Santiago del Estero (Juan José Lami), San Juan (José Ignacio Maradona), Cochabamba (doctor José Francisco Javier de Orihuela), que habían sido ya elegidos entre julio y septiembre, y el de La Paz (Ramón Mariaca), elegido el 14 de diciembre. La junta provisional no había adoptado ninguna actitud que demostrara sus propósitos definitivos. Molestados con tan largas esperas, los diputados pidieron a la junta que facilitara una reunión plena — la junta y ellos — en la que se deliberase sobre su incorporación.

Tuvo lugar esta reunión el 18 de diciembre, « y tomando uno la voz por todos los demás »⁴⁰ — expresa el acta⁴¹ — dijo: « que los diputados se hallaban precisados a reclamar el derecho que les competía, para incorporarse en la junta provisional, y tomar una parte activa en el mando de las provincias, hasta la celebración del Congreso, que estaba convocado; que este derecho, a más de ser incontestable en los pueblos sus representados, pues la capital no tenía títulos legítimos para elegir por sí sola gobernantes a que las demás ciudades deben obedecer, estaba reconocido por la misma junta, la cual en el oficio circular de la convocación, había ofrecido expresamente a los diputados que apenas llegasen tomarían parte activa en el gobierno, y serían incorporados a la junta; que los pueblos

(39) En la publicación citada, t. I, ps. 607 y 608.

(40) Fué el déan Funes.

(41) Véase este interesante documento, en Varela, obra citada, t. IV, (documentos justificativos), p. 133.



miraban con pesar que sus representantes no hubiesen sido puestos en posesión de una regalía que les era debida, y se les había prometido solemnemente; y que reclamaban este derecho por no serles lícito prescindir de su pretensión y goce». A estas consideraciones o argumentos de estricto y bien definido derecho, agregó el diputado Funes otros razonamientos de carácter político y de conveniencia común para «restituir la tranquilidad pública que estaba gravemente comprometida por un general y público descontento con la junta». «Promovida con este motivo una discusión pacífica — continúa el acta — los vocales de la junta dijeron que en cuanto a la cuestión de derecho, no consideraban ninguno en los diputados para incorporarse a la junta, pues siendo el fin de su convocación la celebración de un Congreso nacional, hasta la apertura de éste no pueden empezar las funciones de los representantes; que su carácter era inconciliable con los individuos de un gobierno provisorio, y que el fin de éste debía ser el principio del ejercicio de aquéllos; que la cláusula de la circular había sido un rasgo de inexperiencia, que el tiempo había acreditado después de ser enteramente impracticable; que el ejemplo de las cortes y de toda asamblea nacional se oponía a la pretensión de los diputados; que el reconocimiento de la junta, hecho en cada pueblo, subsanaba la falta de su concurso a la instalación; y que en los poderes, único título de su representación, no se les destinaba a gobernar provisoriamente el virreynato, sino a formar un Congreso nacional y establecer en él un gobierno sólido y permanente».

Puesto el punto a votación de todos los que allí estaban congregados — porque se creyó «peligroso convocar al pueblo por el estado de fermento que se suponía en él y conociendo además que el pueblo solo de Buenos Aires no era juez competente de unas cuestiones que tocaban al derecho de todas las provincias en las personas de sus representantes» — puesto el punto a votación, decía, todos los nueve diputados y los miembros de la junta, a excepción de los secretarios Paso y Moreno, se pronunciaron por la incorporación inmediata de aquéllos. Al fundar su voto, adverso a las pretensiones de los diputados, el doctor Moreno dijo: «que consideraba la incorporación de los diputados en la junta, contraria al derecho y al bien general del Estado en las miras sucesivas en la gran causa de su Constitución; que en cuanto a la convulsión política que ha preparado esta reclamación, derivándose toda ella de la publicación



del reglamento de 6 de diciembre ⁴², cree contrario al bien de los pueblos y a la dignidad del gobierno preferir una variación en su forma a otros medios enérgicos con que pudiera apaciguarse fácilmente, pero que decida la pluralidad y asentado el concepto de un riesgo inminente contra la tranquilidad pública si no se acepta esta medida, es un rasgo propio de la moderación de la junta conformarse con ella ».

25. Doctrinas de Moreno. — ¿Cómo explicaríamos esta actitud de Moreno, que si no fué el autor de la circular del 27 por lo menos la aceptó en todo su significado y en toda su trascendencia, autorizándola con su firma? — He advertido ya que no me corresponde hacer historia en esta obra, saliéndome del marco que su índole me impone; pero puedo decir, ya que la pregunta se plantea, que quizá fueron causas de carácter puramente personal las que llevaron al ilustre secretario a oponerse a la incorporación de los diputados provinciales, como su rivalidad con Saavedra, la suplantación de su influencia por el habilísimo deán de Córdoba, que preveería como consecuencia inmediata de las mil circunstancias que rodeaban a los sucesos de esos días, etc.; además de que tuvo siempre la convicción de la necesidad imperiosa de reunir el Congreso Constituyente. Moreno no desconoció en ninguno de sus escritos los *derechos inherentes de las provincias* para « establecer la forma de gobierno que se considerara más conveniente », o para tomar parte en el gobierno general por intermedio de sus representantes; todo esto él lo admitía como un principio inconcuso en dichos escritos: los párrafos que dejo transcritos bien lo comprueban. Tan indiscutibles debían ser para él esos derechos inherentes de las provincias, cuanto que tenía manifiestas preferencias por el régimen federal, que, como es sabido, se basa en la existencia de autonomías locales, constituidas por tales derechos y respetadas en la organización de un gobierno nacional. La lógica admirable que Moreno ponía en sus famosos escritos le conducía necesariamente a adoptar la doctrina federalista, que conocía en todas sus consecuencias. Para él, la soberanía no era una cosa indivisible, un concepto unitario; era una cosa divisible, un concepto complejo, o como quiera llamársele, pero no simple, absoluto, excluyente de los derechos al gobierno propio de las secciones

(42) Se refería al decreto que suprimió los honores y privilegios del presidente Saavedra.



territoriales que componían el virreynato del Río de la Plata. Moreno aceptaba como premisa fundamental, que «el consentimiento de las *provincias*» era necesario para que cualquier gobierno general, aun provisorio, fuera legítimo. Hablaba siempre en sus escritos de *diputados de las provincias*, cuya reunión «concentra una representación legítima de todos los pueblos, constituye un órgano seguro de su voluntad, y sus decisiones, en cuanto no desmienten la intención de sus representados, llevan el sello sagrado de la *verdadera soberanía de estas regiones*». Esto, y decir que la soberanía verdadera pertenecía a las *Provincias Unidas, con derechos inherentes cada una de ellas*, significa una misma cosa: *federalismo*.

En la Gaceta del 6 de diciembre ⁴³, Moreno decía: «Ya en otra Gaceta discurriendo sobre la instalación de las juntas de España, manifesté, que disueltos los vínculos que ligaban los pueblos con el monarca, *cada Provincia era dueña de sí misma* ⁴⁴ por cuanto el pacto social ⁴⁵ no establecía relaciones entre ellas directamente, sino entre el rey y los pueblos». Y para despejar toda duda que pudiera quedar sobre el sentido que él daba a la palabra «provincias», basta este párrafo que sigue al anterior: «Si consideramos el diverso origen de la asociación de los *Estados*, que formaban la monarquía española, no descubriremos un solo título por donde deban continuar unidos, faltando el rey, que era el centro de su anterior unidad». Moreno, notable publicista, no podía confundir provincias con «virreynatos» o con «estados»; y para demostrarlo todavía más, véase este otro párrafo (del mismo artículo), cuando trataba de una «federación americana»: «Es una quimera, pretender que todas las Américas españolas formen un solo Estado» ⁴⁶.

26. Moreno definía acertadamente el régimen federativo, y, con las reservas que su posición le imponía, lo propiciaba. «Consiste esencialmente — decía — en la reunión de muchos *pueblos o provincias* independientes unas de otras; pero sujetas al mismo tiempo a una dieta o consejo general de todas ellas, que decide soberanamente sobre las materias de Estado, que tocan al cuerpo de Nación».

(43) En la publicación citada, t. I, p. 693.

(44) Del contexto general de sus artículos en la *Gaceta* y principalmente del estudio que hacía de una «federación americana», dedúcese que se refería a las provincias del virreynato de Buenos Aires.

(45) Adoptaba la conocida doctrina de Rousseau.

(46) Y este otro, anterior: «Nada tendría de irregular, que *todos los pueblos de América* concurriesen a ejecutar de común acuerdo la grande obra, que *nuestras provincias meditan para sí mismas*...», etc. Y muchos otros más.



Y concluía concretando su pensamiento en estas palabras terminantes: «*Este sistema es el mejor quizá, que se ha discurrido entre los hombres, pero difícilmente podrá aplicarse a toda la América. ¿Dónde se formará esa gran dieta, ni cómo se recibirán instrucciones de pueblos tan distantes, para las urgencias imprevistas del Estado? Yo deseara que las provincias, reduciéndose a los límites que hasta ahora han tenido, formasen separadamente la Constitución conveniente a la felicidad de cada una; que llevasen siempre presente la justa máxima de auxiliarse y socorrerse mutuamente; y que reservando para otro tiempo todo sistema federativo, que en las presentes circunstancias es inverificable, y podría ser perjudicial*»⁴⁷ tratasen solamente de una alianza estrecha, que sostuviese la fraternidad que debe reinar siempre, y que únicamente puede salvarnos de las pasiones interiores, que son enemigo más terrible para un *Estado que intenta constituirse*, que los ejercitos de las potencias extranjeras que se le opongan»⁴⁸. Demás estaría decir que, para Moreno, «la Constitución conveniente a la felicidad de cada Provincia», implicaba la existencia de una Constitución Nacional, desde que con el objeto de sancionarla se había convocado el Congreso que formarían los diputados de todas aquéllas. He aquí, pues, su doctrina federalista, explicaba debidamente con imparcialidad absoluta⁴⁹.

27. Resumen de este capítulo.—He creído necesario comenzar esta obra con la exposición razonada de los grandes principios polí-

(47) Adviértase que en estas palabras se refería a la «federación americana».

(48) Publicación citada, t. I, p. 697.

(49) Deliberadamente no tomo en cuenta los párrafos de los escritos del genial secretario que han sido por algunos considerados como apócrifos, y que se encuentran en la edición de Londres (1836), publicación que lleva por título: *Colección de Arengas en el foro y Escritos del Doctor Don Mariano Moreno*. Nuestros historiadores y constitucionalistas han creído equivocadamente que sólo en estos párrafos a que me refiero se halla desarrollada una doctrina constitucional, olvidando hacer el análisis de los que he comentado en el texto. — R. Levene, *La Revolución de Mayo y Mariano Moreno* (Bs. Aires, 1921), t. II, p. 349, dice: «... la doctrina abrazada por los hombres de Buenos Aires, en 1810, y Moreno a su frente, para organizar el país, en cuya obra querían ponerse de inmediato, *es federal*, desde que no usurparon «a la más pequeña aldea la parte que debía tener en la erección del nuevo gobierno», a diferencia de lo acaecido en la metrópoli; permitieron la formación de juntas provinciales, dependientes de la de Bs. Aires, si los pueblos las reclamaban; aceptaban el principio de la creación de nuevas intendencias — como la de Mendoza — siempre que se organizase previamente su respectiva administración», etc.



ticos que se proclamaron y quedaron establecidos en el momento imperecedero de la revolución emancipadora de Mayo. Y he procedido así, guiado por dos propósitos: 1º porque es imprescindible no olvidar que las instituciones argentinas tienen sus raíces profundas en la historia, desde los días primeros de la existencia nacional; que esas instituciones ni fueron inventadas por «caudillos» semibárbaros, como se ha dicho de nuestro federalismo, ni se establecieron en el momento oportuno para transar con ellos, ni son copia servil de un modelo extraño, tomado para ese objeto; 2º porque sabiendo, como después de todo lo expuesto puede saberse, cuáles fueron los principios políticos de los autores de nuestra revolución, porteños y provincianos, sabiendo cuál fué la fórmula constitucional que plantearon para la organización del país, nos hallaremos capacitados para juzgar los sucesos que hasta 1860 ocurrieron, y en condiciones de individualizar responsabilidades por tan larga y penosa demora en realizar el programa de Mayo, vale decir, la organización del país según el sistema de gobierno que aquellos grandes principios preestablecían.

Claro está que si las formas de nuestra organización constitucional quieren encontrarse hasta en sus más mínimos detalles compendiadas en las doctrinas y en las combinaciones gubernamentales que se idearon en 1810 por los autores de la revolución, se advertirán algunos puntos débiles en el estudio que acabo de hacer; pero debe tenerse muy presente que, sin penetrar en las minuciosidades de una estructura política, pueden hallarse sus precedentes orgánicos en hechos y documentos tan conceptuosos como los que en este capítulo se han examinado. Y todos esos hechos, todos esos documentos, expresan esta fórmula constitucional, que es hoy la de nuestra Ley Suprema: *soberanía del pueblo, derechos autonómicos de las provincias para intervenir en la organización y gobierno del Estado*. Es muy cierto que las provincias a quienes se reconocieron esos derechos inherentes no fueron las que constituyeron más tarde en 1853 la unión federativa argentina; pero lo interesante es el hecho y la doctrina auténtica de la revolución, y nada importa el número, la extensión o la forma de las unidades orgánicas que poseyeran esos derechos. La evolución natural de las cosas haría lo demás, y el principio admitido se aplicaría como fuese necesario según las circunstancias de cada caso. Tampoco importa que las autonomías provinciales hayan tenido como núcleo generatriz las autonomías comunales, que la *Provincia* se haya formado a base de una *ciudad-cabildo*. En todo caso se



trata siempre del mismo principio; se trata de que la revolución no tuvo un concepto unitario de la soberanía, sino un concepto «federalista»⁵⁰.

En el capítulo siguiente se verá cómo los mismos hombres que dirigían la revolución — los que formaban la «junta grande» — aplicaron prácticamente esos principios políticos en la organización provisoria del Estado.

(50) Ricardo Rojas, en su notable obra *Las Provincias*, escribe lo siguiente: «De las provincias vino con Gorriti, en 1810, la primera formulación de nuestro federalismo democrático; de ellas, con Ramírez, la instintiva reacción que en 1820 ahogó la última tentativa de restauración monárquica. Fué ese mismo genio federal de las regiones el que mató los conatos unitarios de Rivadavia, hombre de tipo virreinal, que quiso en 1821 a Buenos Aires aislada, y en 1826 a Buenos Aires hegemónica. De las regiones interiores vino, en fin, el ejército de Urquiza, debelador de Rosas, «el gobernador de Buenos Aires», que había representado durante veinte años a la federación sin constituirla. La actitud creadora de las «Provincias Unidas» y su voluntad de unión, se manifestó en la Junta Grande de 1810, en los sucesivos Congresos de 1813, 1816 y 1825, y en los pactos de 1831, 1852 y 1860, que han creado la unidad de la República Argentina dentro de su sistema federal. La Constitución hoy vigente, es justificación, esclarecimiento y triunfo de las doctrinas por las cuales nuestros pueblos habían durante varias décadas reñido, en forma semibárbara sin duda — porque eran masas incultas guiadas por caudillos fanáticos en tierras desiertas, — pero animadas por un ideal que la experiencia histórica ha demostrado ser el que debía conducirnos a la prosperidad y a la paz». *Obras de Ricardo Rojas*, t. 17: *Las Provincias* (Bs. Aires, 1927), págs. 16 y 17.

La tesis desarrollada por el ilustrado publicista es, como se ve, esencialmente idéntica a la que sostengo en este libro.

Los primeros ensayos constitucionales

(1810 - 1820)



28. **Primeras formas de federalismo.** — El cabildo abierto o asamblea del 22 de mayo, resolvió, como se ha dicho en el capítulo anterior, convocar a los diputados de las *provincias interiores* para establecer la forma de gobierno que se considerara más conveniente. Por acta del 25 de mayo se impuso a la junta la misión de hacer efectiva esa convocatoria, despachando, con tal objeto «órdenes circulares a los jefes de lo interior y demás a quienes corresponde, encargándoles muy estrechamente, y bajo de responsabilidad, hagan que los respectivos *cabildos* de cada uno convoque por medio de esquelas la parte principal y más sana del vecindario, para que, formando un Congreso de solos los que en aquella forma hubiesen sido llamados, elijan sus representantes, y éstos hayan de reunirse a la mayor brevedad en esta capital para establecer la forma de gobierno que se considere más conveniente» (cl. 10*). Se ve, pues, que si bien se reconocían y declaraban los derechos inherentes de las provincias del virreynato a participar en la organización política y en el funcionamiento del gobierno general, la elección de los representantes o diputados de aquéllas se encomendaba a los cabildos, es decir, *a las ciudades*. Así, en efecto, fueron elegidos todos los diputados que se incorporaron a la junta gubernativa el 18 de diciembre del año diez y que establecieron las organizaciones provisorias de 1811.

Planteóse así, *de hecho*, una primera forma de federalismo, aplicada o practicada durante los tres primeros años de la revolución: la de un *federalismo comunal*.— Es recién en los años 1813 y 1814, — cuando se formaron las provincias Oriental, de Entre Ríos, Corrientes, Cuyo, Salta y Tucumán, — que de las autonomías locales de las ciudades-cabildos surgieron, por evolución natural, las autonomías provinciales, fenómeno político que culminó y adquirió caracteres definitivos en 1820, como se verá más adelante.

Producida la revolución de Mayo, las ciudades-cabildos tuvieron que ser necesariamente los centros de donde partiera toda la acción,



política y constituyente, no tan sólo por los prestigios históricos de que gozaban las corporaciones municipales, sino porque eran las únicas instituciones adecuadas que podían ser utilizadas en la obra de la organización, y también las únicas que la revolución respetaba. Ya he dicho antes que en América el régimen español no había consentido la libertad política, que consiste en el ejercicio del gobierno propio. Los mismos cabildos coloniales no tenían más que una representación puramente virtual de los pueblos cuyos intereses administraban. Fuera de estos cuerpos municipales, la revolución emancipadora no encontró otra cosa, y por esto les reconoció la parte que les incumbía en la obra constituyente, ya que contaba con su adhesión ¹.

Como acertadamente observa el señor F. Ramos Mejía ², « en América, como en España, la ciudad fué el elemento fundamental del organismo político. El resto del país no era sino la jurisdicción de la ciudad aún durante el virreynato, y la institución de las provincias-intendencias. La entidad Provincia no es una unidad territorial simple sino compleja, no es una porción determinada de terreno poblado o no, sino una reunión, un conjunto de ciudades, con sus respectivos territorios ». Y en otro lugar, el mismo autor agrega: « La federación argentina no es sino el desenvolvimiento natural del comunalismo colonial; las catorce Provincias Unidas del Río de la Plata no son sino las catorce ciudades-cabildos de la parte del virreynato de Buenos Aires que hoy ocupa la República Argentina, que desde principios de la revolución asumieron la representación

(1) En septiembre de 1810 el cabildo de Mendoza protestó por el nombramiento que la Junta Provisional había hecho de teniente gobernador y designó a D. Antonio Alvarez Jonte para que expusiera a aquélla que eso afectaba la autonomía de la Provincia. Redactó la queja Alvarez Jonte, sosteniendo que al gobernador-intendente de Córdoba (en cuya jurisdicción se comprendía Mendoza), sólo le incumbía lo relativo a guerra y hacienda.

La contestación de la Junta fué redactada por Moreno (v. Levene, *La Revolución de Mayo* y M. Moreno, t. II, p. 347): « El deseo de contribuir a la felicidad de esa Provincia, y prepararla por grados a la dignidad y decoro que le competen, decidí a esta Junta a nombrar un teniente-gobernador, que concentrando los poderes estuviese más expedito para las providencias y estable un orden en la administración, que sirviese de fundamento al gobierno-intendencia a que en tiempo oportuno podría aspirar ese pueblo ».

Le correspondía al teniente-gobernador: conocimiento de las cuatro causas de *justicia, policía, hacienda y guerra*, aunque sujeto al gobierno-intendencia de Córdoba; promover todos los arbitrios para fomento y prosperidad del pueblo y proceder al arreglo de las milicias.

(2) El Federalismo Argentino (Buenos Aires, 1889), p. 219.



del pueblo y fueron admitidas a las asambleas nacionales en su capacidad colectiva. Todo en obediencia a los viejos principios de que no pudieron desprenderse como era natural »³.

~~Las ciudades-cabildos fueron, en los primeros tiempos de la revolución, las entidades autónomas que en su conjunto constituían la unión federativa. Ellas eran los pueblos, a quienes había retrovertido la soberanía por la caducidad del poder real,~~ según se dijo entonces. Después, a base de las autonomías comunales, se organizaron y consolidaron las autonomías provinciales; y es curioso en la historia de nuestra formación política que *todas* las provincias argentinas, a excepción de Entre Ríos, provienen de una ciudad-cabildo: « tantas ciudades, tantas provincias »⁴. El localismo provincial fué precedido por el localismo comunal, pero, de cualquier manera que fuese, siempre el resultado debía ser el mismo: existencia de núcleos de población con derechos inherentes al gobierno propio y con derechos incontrovertibles a participar en la organización; en una palabra, existencia de entidades autónomas y, por lo tanto, necesaria formación de un gobierno general federativo.

29. Se explica, entonces, que los diputados del interior dijieran, al demandar su incorporación a la junta, « que reclamaban este *derecho* por no serles lícito prescindir de su pretensión y goce ». Que estos derechos inherentes, anteriores a toda organización nacional; fueran representados por entidades menores llamadas ciudades, con sus jurisdicciones respectivas, y luego fuesen poseídos por entidades mayores llamadas provincias, la *constitución orgánica* del país era federalista en todo caso, y, en consecuencia, sus formas institucionales debían tener necesariamente ese carácter. En efecto, « un Estado federal — observa Posada — requiere para su formación dos condiciones: en primer lugar, debe existir un conjunto de comarcas (cantones suizos, colonias de América, provincias del Canadá), fuertemente constituidas por lazos de localidad, de historia, de raza u otros semejantes, capaces de realizar empresas comunes mediante uniones más o menos íntimas; en segundo, es necesario que entre los habitantes de las diferentes comarcas locales haya lo que Dicey llama *sentimiento federal*, es decir, « el deseo de la unión pero no el de la unidad ». Estas condiciones implican el objeto del federalismo, que consiste en conciliar la unidad nacional y el poder con el manteni-

(3) Obra citada, p. 229.

(4) F. Ramos Mejía, ob. cit., p. 284.



miento de los derechos de los estados »⁵. Y esas dos condiciones para la formación del Estado federal fueron cumplidas plenamente en nuestro país cuando al comienzo de la era revolucionaria tratábase de organizarlo. Las comarcas constituidas « por lazos de localidad, de historia, de raza u otros semejantes » — como dice Posada — eran las ciudades-cabildos, cuya personería política abonaban la tradición colonial, la calidad de sus poblaciones, sus intereses particulares y más que todo, la consagración que la doctrina revolucionaria había hecho de ellas como instituciones fundamentales de la nueva Nación soberana. El sentimiento federal de los cabildos de esa época y difundido por los hombres más espectables de las ciudades interiores, — como los diputados que vinieron a Buenos Aires en 1810, — ha sido demasiado evidente y tuvo expresiones bastante concretas para que ahora deba demostrarlo.

Puedo decir, pues, en síntesis, que la Nación Argentina no era en 1810, como no lo es hoy, una unidad indivisible, sino una unión permanente de entidades autónomas con derechos preexistentes, que han reconocido, sin embargo, ser partes integrantes de una misma soberanía. Y esto se llama federalismo, cuyas formas institucionales provisorias establecieron los diputados provinciales en 1811, según va a verse en seguida.

30. Creación de juntas provinciales. — La « junta grande » (formada el 18 de diciembre de 1810), sancionó, el 10 de febrero de 1811, una « orden del día » por la que creaba y organizaba provisoriamente los gobiernos autónomos de las provincias y de las ciudades subalternas⁶. Por ese documento constitucional — que sería muy provechoso estudiar detenidamente si no me hallara obligado a compendiar todos estos interesantes antecedentes de nuestro federalismo, — la junta estableció que « en la capital de cada Provincia, comprendida la de Charcas, se formará una junta compuesta de cinco individuos, que por ahora serán el presidente, o el gobernador intendente que estuviere nombrado, como presidente, y los cuatro colegas que se eligiesen por el pueblo (art. 1º). « En esta junta — disponía el art. 2º — residirá « in solidum » toda la autoridad del gobierno de la Provincia, siendo de su conocimiento todos los asuntos que por las leyes y ordenanzas pertenecen al presidente, o al gober-

(5) *Tratado de Derecho Político* (Madrid, 1894), t. II, p. 350. Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, p. 67.

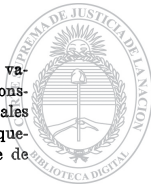
(6) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 102, n° 213.



nador intendente; pero con entera subordinación a esta junta superior».

Es indudable que la junta superior proponíase organizar los gobiernos provinciales reconociendo a los pueblos los derechos inherentes que tenían al manejo o administración autónoma de sus intereses y asuntos particulares. No podían hacer otra cosa los diputados que tanto habían reclamado a la primera junta el respeto de esos derechos de las provincias. El decreto del 10 de febrero revelaba en esto un espíritu netamente federalista, y propendía a echar las bases de los gobiernos autónomos. Pero se ha dicho y repetido por casi todos nuestros historiadores y constitucionalistas, que las últimas palabras del artículo 2º («con entera subordinación a esta junta superior»), demuestran más bien que la tendencia dominante del decreto era la unitaria; afirmación que apoyan a la vez en el hecho de que las juntas provinciales deberían ser presididas por los gobernadores intendentes nombrados desde la capital por la junta superior. No porque la organización provincial creada en 1811 fuera menos federalista que la de nuestros tiempos, puede concluirse, como se pretende, que fuese de tendencia unitaria. Existen ahora mismo diferentes grados o conceptos del federalismo; desde la federación pura o «Confederación», hasta la federación mixta o «Estado federal», las formas constitucionales tienen una relatividad y una variación que pueden ser tantas cuantas sean las aplicaciones que de ellas se hagan en el mundo. Basta comparar el federalismo actual de los Estados Unidos con el de la Unión Sud-Africana, para darse cuenta exacta de dichas relatividad y variación del sistema, en la aplicación práctica de sus principios fundamentales. Y bien; yo compararía — guardando las proporciones debidas — la organización de los gobiernos provinciales de 1811 con la actual de las colonias sud-africanas; vuelvo a repetir, sin extremar la comparación. La Constitución sud-africana de 1910, en efecto, crea una autoridad ejecutiva provincial llamada «administrador», nombrada por el Gobernador general en consejo (secc. 68), y que desempeña su cargo según el criterio de un «consejo provincial» (*provincial council*) elegido directamente por el pueblo (secc. 70 y 71). Acompaña al administrador de la Provincia un «comité ejecutivo» (compuesto de cuatro personas designadas por el consejo), especie de ministerio local que funciona de acuerdo con los principios del régimen parlamentario (secc. 78). La función legislativa está investida en el consejo, y sus «ordenanzas» (así se llaman las leyes locales) deben ser presentadas por el administrador al Gobernador general de la

Entonces, tampoco era unitaria la Constitución del año 26!



Unión, en consejo, a objeto de obtener su aprobación y darles validez legal (secc. 90). Se comprenderá que por la organización constitucional dada a la Unión sud-africana las autonomías provinciales en la misma son bastante reducidas, pues los gobiernos locales quedan *en entera subordinación a la autoridad central*, valiéndome de las palabras del decreto argentino de 1811.

Después de hecha la precedente comparación, no podrá negarse que por este último se establecía el *self-government* en las provincias; en formas imperfectas y rudimentarias, si se quiere, muy restringido, si así se sostiene, pero respondiendo en todo caso a los principios fundamentales del régimen federativo que la Junta grande proponíase organizar. La mayor trascendencia del decreto, a este respecto, está en el significado de su artículo 2º, transcrito más arriba, porque contiene la base esencial de un gobierno autónomo, depositario de « toda la autoridad » necesaria para la administración provincial.

Acentuando su tendencia federalista, los autores del decreto del 10 de febrero instituían, además de las juntas provinciales, otras subalternas: « en cada ciudad y villa de las que tengan o deban tener diputado en ésta (B. A.), se formarán también sus juntas respectivas, las que se compondrán de tres individuos, es a saber, el comandante de armas que actualmente lo fuese y los dos socios que se eligiesen » (por el pueblo, art. 6º). Se dispuso a propósito de estas juntas subalternas, que « reconocerán a sus respectivas capitales la subordinación en que han estado las ciudades de que lo son » (art. 9º), — subordinación que era correspondiente a la establecida para las juntas provinciales respecto de la junta general de Buenos Aires.

31. Repito, pues, que la *tendencia* de la junta que dictó el decreto del 10 de febrero, « era — como observa Varela — la de hacer de las provincias que formaban el antiguo virreynato de la Plata, una verdadera federación, en la que cada Provincia tuviese sus autoridades propias y peculiares, que hiciesen y manejasen el gobierno de *lo propio*, sin perjuicio de su *dependencia* de la *junta superior* de todo el *virreynato*, en todo aquello que tuviese referencia con los intereses de la generalidad, o que fuese común a todos los habitantes »⁷. La organización instituída por ese decreto era adecuada a la época, como arreglo provisorio « hasta la celebración del Con-

(7) Obra citada, t. I, p. 399.



greso, quien con maduro acuerdo — decían sus mismos autores — deliberarán lo que más convenga al bien de la patria » (art. 24). Algunos principios de gobierno que hoy son propiciados por la ciencia política como verdaderos progresos, fueron adelantados en el decreto del año XI por aquellos constituyentes; por ejemplo, el sufragio obligatorio (art. 21) y otras instituciones acertadas. Y si los organizadores de 1811 no introdujeron otras novedades en el régimen provisorio, sería tal vez « por el justo temor de no arriesgar unos primeros pasos, que debían decidir de nuestra suerte en la premura de un tiempo en que esta junta no tenía una confianza entera de los pueblos », circunstancia que « la puso en la necesidad de no alterar el sistema antiguo, depositando los gobiernos en manos de una fidelidad a prueba de peligros »⁸. Comprueba que la junta federal era capaz de concebir una organización constitucional completa y mejor ajustada a las grandes doctrinas políticas el reglamento que sancionó en seguida y que ahora paso a estudiar.

32. El Reglamento orgánico de 22 de octubre (1811). — El supremo gobierno federativo constituido el 18 de diciembre por la incorporación de los diputados provinciales a la junta provisoria creada el 25 de mayo, a pesar de ser un cuerpo provisto de todos los poderes gubernamentales y administrativos, no resultaba apto para el ejercicio de las funciones ejecutivas, tan complicadas y difíciles en aquella época azarosa, debido al exagerado número de su personal (llegó a tener 22 vocales). El deán Funes, en su interesante « Bosquejo de nuestra Revolución »⁹, refiere las múltiples dificultades surgidas de su especial composición: « Hacía tiempo que ella (la junta grande) tocaba los malos resultados de un sistema sin exactitud en sus dimensiones, sin medios proporcionados a su destino, y sin una fuerza motriz capaz de recorrer desembarazadamente su espacio. Fuese por precipitación, fuese por artificio, fuese en fin porque se creyó que el período de la primera junta sería muy limitado, lo cierto es que, dando a todos los diputados una parte activa en el gobierno, fué desterrado de su seno el secreto de los negocios, la celeridad de la acción, y el vigor de su temperamento. A fin de obviar estos inconvenientes acordó la junta crear ese poder ejecutivo, que según la expresión del sabio Necker: « representa en el sistema político esa potencia misteriosa que en el

(8) Preámbulo del decreto, *Reg. Nac.*, ed. y lugar citado.

(9) En *Ensayo de la Historia Civil del Paraguay*, Buenos Aires y Tucumán (B. Aires, 1817), t. III, p. 499.



hombre moral reúne la acción a la voluntad... Sobre estas bases creó la junta el poder ejecutivo compuesto de tres sujetos, que lo fueron el doctor don Juan José Paso, don Feliciano Chiclana y don Manuel Sarrautea; y formó su nuevo reglamento en uso de las facultades que se había reservado ».

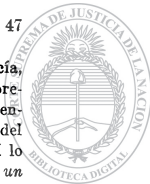
Estos fundamentos del decreto de 23 de setiembre, expuestos por el principal autor de las organizaciones constitucionales provisionales que analizo, en aquel mismo documento se encuentran: « Teniendo consideración a la celeridad y energía con que deben girar los negocios de la patria, y las trabas que ofrecen al efecto, la multitud de vocales por la variedad de opiniones, que frecuentemente se experimentan, ha acordado constituir un poder ejecutivo compuesto de tres vocales, y tres secretarios sin voto »; « los cuales — agrega el decreto — *tomarán el gobierno bajo las reglas o modificaciones que deberá establecer la corporación o junta conservadora que formarán los señores diputados de los pueblos y provincias, en consorcio de los dos suplentes que elegirá esta capital por impedimento de los propietarios, que están constituidos vocales; debiendo entenderse que los miembros que componen el poder ejecutivo son responsables de sus acciones a la junta conservadora* »¹⁰. La junta de los diputados, al crear el triunvirato ejecutivo, dábase cuenta del error cometido el 18 de diciembre del año anterior y lo remediaba en forma conveniente, para imposibilitar en lo sucesivo los malos resultados que de aquella primera resolución habíanse derivado. Debo hacer notar que es importante no olvidar los términos subrayados del preámbulo del decreto, para juzgar los acontecimientos posteriores. —

El 22 de octubre, la junta de diputados dictó el *Reglamento fijando las atribuciones, prerrogativas y deberes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial*¹¹, prometido en el decreto anterior. Este reglamento tiene en nuestra historia constitucional una notable importancia, porque ha sido la primera Constitución del pueblo argentino.

El reglamento orgánico empezaba por reconocer en su preámbulo que « los hombres tienen ciertos derechos que no les es permitido abandonar », excelente principio institucional que es la base de las libertades individuales, de todos los derechos civiles que son atributos de la personalidad humana. En seguida el reglamento precisa-

(10) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 118, n° 214.

(11) *Ibidem*, t. I, p. 124, n° 257.



ba el origen de las autoridades o poderes públicos que establecía, haciéndolo radicar en la soberanía federal que sus autores representaban: «... para que una autoridad sea legítima — decía — entre las *ciudades de nuestra confederación política*, debe nacer del seno de ellas mismas y ser una obra de sus propias manos. Así lo comprendieron estas propias ciudades, cuando revalidando por un acto de *ratihabición tácita*, el gobierno establecido en esta capital mandaron sus *diputados* para que tomaran aquella porción de autoridad que les correspondía como miembros de la asociación». Las frases subrayadas demuestran el concepto que los diputados constituyentes tenían de la soberanía federal. Al invocar la representación que los capacitaba para organizar el Estado, como al establecer el fundamento de las autoridades o poderes que creaban, adoptaban la doctrina o teoría de un *federalismo comunal*, que se basaba en hechos positivos como eran las autonomías de las ciudades-cabildos, según lo he dicho antes. Estas autonomías existían desde la colonia, y sobre ellas necesariamente debía apoyarse cualquier organización política en los primeros tiempos de la revolución¹².

Sin embargo, los diputados constituyentes afirmaron el principio de la nacionalidad común, cuando, más adelante, al organizar el poder legislativo que ellos conservaran, declararon que colectivamente representaban a las *Provincias Unidas*, significando así que la integridad de la patria era indestructible.

33. La parte preceptiva del reglamento orgánico dividíase en tres secciones: la primera era dedicada a la *junta conservadora* « de la soberanía del señor don Fernando séptimo y de las leyes nacionales en cuanto no se oponen al derecho supremo de la libertad civil de los pueblos americanos ». La junta desempeñaría el poder legislativo y también tendría la facultad de « explicar las dudas que

(12) « No sería rigurosamente exacto — decía el doctor Lucio V. López — asegurar que el país argentino antes de su emancipación careciera de base que fundara el sistema federativo, ni sería tampoco exacto afirmar que la creación de este sistema obedeció entre nosotros a razones muy diversas, de las que pesaban en la organización de los Estados Unidos. Bajo la colonia los pueblos del litoral y del interior, desde Buenos Aires hasta Charcas, y desde el Paraná hasta Cuyo, estaban divididos por algo más que por demarcaciones geográficas. Bien que el virreynato fuera una forma unitaria y centralista, cada pueblo y cada capitanía de las que habían servido para centralizarlo, tenía además un gobierno propio, un pueblo que no tenía nada de común con muchos de los otros que hoy constituyen la Unión argentina », etc. *Curso de Derecho Constitucional*; extracto de las conferencias dadas en la Universidad de Buenos Aires, 1891, p. 75.



puedan ocurrir a la ejecución y observancia de los artículos del presente reglamento » (arts. 4º de la sección 1ª y 5º de la sección 3ª). Como poder legislativo, le correspondería hacer la declaración de la guerra, la paz, la tregua, tratados de límites, de comercio, la creación de nuevos impuestos, de tribunales o empleos desconocidos en la administración; y como cuerpo electoral, el nombramiento de los individuos del poder ejecutivo, en caso de muerte o renuncia de los que lo componían. Estas atribuciones que se reservaba la junta las tienen todos los congresos o parlamentos modernos, y alguno también la de elegir el jefe del departamento ejecutivo, como en Francia, o en Suiza. Incorporaba entre sus preceptos, en dicha sección primera, el principio universal de la inviolabilidad de los diputados, que serían juzgados por una comisión de su propio seno; y, acentuando el carácter provisorio del reglamento, agregaba que los diputados cesarían en sus funciones en el momento de la apertura del Congreso Constituyente que dictaría la ley fundamental del Estado. En cuanto a la atribución de « explicar las dudas que puedan ocurrir a la ejecución y observancia de los artículos del presente reglamento », que se reservaba la junta, debe observarse que ella puede emanar de los poderes legislativo y constituyente que tienen ciertos parlamentos actuales, siendo, por lo demás, un principio de derecho público incorporado en los reglamentos y constituciones de 1817, 1819, 1826 y en las leyes fundamentales de las provincias hasta no hace mucho tiempo.

La segunda parte del reglamento orgánico era dedicada al *poder ejecutivo*; es decir, a la definición y limitaciones de las funciones propias del triunvirato. Aplicando al respecto el principio de la separación y coordinación de los poderes gubernamentales — sobre el que la junta conservadora combinaba el sistema político que creaba, — prescribía que este ejecutivo era « independiente » (art. 1º de la secc. 2ª). « La defensa del Estado, la organización de los ejércitos, el sosiego público, la libertad civil, la recaudación e inversión de los fondos del Estado, el cumplimiento de las leyes y la seguridad real y personal de todos los ciudadanos, forman el objeto del ejercicio de su autoridad » (art. 2º de la misma). Le encomendaba la facultad de conferir todos los empleos, militares y civiles, la supresión de los inútiles, y la misión de hacer las reformas convenientes a la utilidad común; autorizándole, además, a tomar las providencias necesarias para la reunión de los diputados, elección de los que faltaban aún, « y celebración del Congreso a la mayor posible brevedad y en los términos que permitan el estado



de las circunstancias » (art. 4º id.). En seguida determinaba las limitaciones: « no podrá conocer de negocio alguno judicial, avocarse causas pendientes ni ejecutoriadas, ni mandar abrir nuevamente los juicios » (art. 7º de esa sección 2ª); « no podrá tener arrestado a ningún individuo, en ningún caso, más de 48, horas dentro de cuyo término deberá remitirlo al juez competente, con lo que se hubiese obrado. La infracción de este artículo — agregaba — se considerará como un atentado contra la libertad de los ciudadanos y cualquiera, en este caso, podrá elevar su queja a la junta conservadora » (art. 9º). Notables disposiciones que han sido luego repetidas, casi textualmente la primera y substancialmente la última, en los artículos 95 y 18 de nuestra Constitución vigente.

« El poder ejecutivo será responsable a la junta conservadora de su conducta pública » — decía el artículo 13 de esa sección. En esta cláusula el reglamento orgánico era concordante con el decreto del 23 de septiembre que creó el triunvirato, y bajo de esa condición de la responsabilidad ante la junta el ejecutivo, compuesto de Chiclana, Sarrautea y Paso, había sido puesto al frente del gobierno. Aquel artículo 13 ha sido duramente atacado por nuestros historiadores y constitucionalistas, particularmente por del Valle¹³, entre estos últimos, quienes sostienen que la junta, al establecer esa y otras disposiciones análogas (nombramiento de los triunviros, etc.), obraba con el deliberado propósito de perpetuarse en el poder, creando toda una *oligarquía provinciana*. . . Pero los que así opinan lo hacen muy ligeramente, y con la intención manifiesta de justificar la política rivadaviana subsiguiente al golpe de estado del triunvirato, de que me ocuparé más adelante; pues olvidan esos detractores de Funes, de Gorriti y de los diputados provinciales de 1811,⁽¹⁴⁾ que es un principio universal de ciencia política el de la responsabilidad del poder ejecutivo ante las cámaras representativas de la soberanía popular, llámense Congreso, como en nuestro sistema actual, Parlamento, cortes, o . . . juntas conservadoras! Tal responsabilidad es la que se hace efectiva por los mismos medios que se arbitraban en 1811 por el reglamento orgánico, llamados ahora *impeachment* o juicio político. No existe una sola Constitución moderna, monárquica o republicana, no ha existido jamás alguna en un país libre, que haya hecho irresponsable al poder ejecutivo, que

(13) Obra citada, ps. 75 y sig.

cf. En qui me falta G. C.
de la amada de 5 y 6 de 1811?



no haya dado al cuerpo representativo del pueblo la facultad necesaria de juzgar su «conducta pública»¹⁴.

La tercera parte o sección del reglamento orgánico, en fin, era dedicada al *poder judicial*. «El poder judicial es independiente y a él sólo toca juzgar a los ciudadanos» — decía el artículo 1° de esta sección; principio general que importaba la imposibilidad de formar «comisiones especiales» como las que hicieron funcionar más tarde los gobiernos dictatoriales. Establecían los artículos 2° y 3° que las leyes generales, las municipales y bandos de buen gobierno, serían reglas para las resoluciones judiciales, y, de acuerdo con la buena doctrina constitucional, que «el poder judicial sería responsable del menor atentado que cometiera en la substancia o en el modo, contra la libertad y seguridad de los súbditos».

En lo que he expuesto hasta aquí consistía el reglamento orgánico del año 11, nuestra primera Constitución, lleno de sanos principios, concebido según las doctrinas políticas mejor fundadas y suficiente como arreglo provisorio de los poderes y funciones gubernamentales, pudo servir para satisfacer las exigencias de la situación nacional en aquella época, si un hombre que esperaba ansioso el momento de llegar a la cumbre del gobierno para imponer desde ella sus ideas centralistas y absorbentes, no hubiese malogrado los primeros frutos que la libertad comenzaba a producir dentro del orden y la legalidad¹⁵.

34. El golpe de estado del 22 de noviembre (1811). — Sancionado por la junta conservadora el reglamento, fué pasado por ésta al poder ejecutivo para que lo promulgase; pero el triunvirato, dominado por la que se ha dicho «férrea voluntad» de don Bernardino Rivadavia, resolvió, contra todos los principios políticos y jurídicos, remitirlo en consulta... al cabildo de Buenos Aires!, como si esa honorable corporación municipal y *local* pudiera tener el derecho de examinar o vetar las resoluciones o sanciones de una corporación *federal* (o nacional, que no voy a hacer ahora cuestión de palabras ni de conceptos), pues esto era la junta de los diputados de las *Provincias Unidas*!¹⁶. Con mala fe o con inconsciencia extraordinaria, el triunvirato, pretendiendo explicar este paso insólito

(14) Comp. con la Const. argentina, arts. 45, 51 y 52.

(15) Es muy probable que los autores del reglamento fueran Funes y Gorriti. Confr. R. Rojas, en *Archivo Capítular de Jujuy*, cit., t. III, p. LXII.

(16) Véase *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 127, n° 269.



que daba, decía poco después (en el preámbulo del estatuto que dictó): « Convencido el gobierno de los inconvenientes del reglamento (1), quiso oír el informe del ayuntamiento de esta capital, como representante de un pueblo *el más digno y el más interesado* en el vencimiento de los peligros *que amenazan a la patria*. Nada parecía más justo ni conforme a la práctica, a las leyes, a la razón y a la importancia del asunto. Pero los diputados *en la sombra de sus ilusiones*, equivocaron los motivos de esta medida. Sin reflexionar que después de la *abdicación del poder ejecutivo* no era ni podía ser otra cosa su representación pública, *que aquella de que gozaban antes de su incorporación al gobierno*, calificaron aquel trámite de notorio insulto contra su *imaginaria soberanía*, promoviendo una competencia escandalosa que en un pueblo menos ilustrado hubiera producido consecuencias funestas sobre el interés general ».

Bastarían quizá estos párrafos para darse exacta cuenta de las enormidades políticas y de las herejías institucionales que contenía aquel documento; porque me parece que bien demostrado quedó antes que los diputados de las *Provincias Unidas* eran — como decía el ilustre Moreno en *La Gaceta* — « la representación legítima de todos los pueblos, (que) constituye un órgano seguro de su voluntad, y sus decisiones, en cuanto no desmientan la intención de sus representados, llevan el sello sagrado de la *verdadera soberanía* de estas regiones »¹⁷. Para el señor Rivadavia y los prosélitos de su escuela dictatorial y centralista los diputados sólo tenían una « soberanía imaginaria ». La historia nos enseña, dándonos sus fallos definitivos, que la soberanía imaginaria estaba en las inusitadas concepciones políticas de don Bernardino Rivadavia, « en la sombra de sus ilusiones »; en tanto que la soberanía verdadera estaba encarnada en aquellos buenos patriotas que vinieron desde lejos a participar en la obra común, como por derecho les correspondía y como se les había prometido en los días de Mayo, templados con el sol de la libertad.

El triunvirato, « después de haber oído el dictamen del respetable cabildo y el juicio de los ciudadanos ilustrados » — dice el preámbulo del estatuto del 22 — resolvió « rechazar el reglamento y existencia de una autoridad suprema y permanente que envolvería a la patria en todos los horrores de una furiosa aristocracia ». El triunvirato no sólo desconoció y desacató el reglamento forma-

(17) Véase *infra*, p. 30.



do por la junta grande que a él mismo lo había engendrado, sino que la disolvió y expulsó a sus miembros de Buenos Aires¹⁷ *(Cód. de Comercio y Reg.)*

35. Esta actitud insólita del triunvirato, mejor dicho, de Rivadavia, porque él era el verdadero autor de esta medida de fuerza¹⁸, ocasionó las legítimas protestas de los diputados provinciales y de los pueblos que representaban con plenos y auténticos poderes. Rivadavia iniciaba así el sistema de los ejecutivos prepotentes, de las dictaduras y de las oligarquías, que tan funestas consecuencias tendrían en el país, imposibilitando el imperio de las instituciones y el establecimiento del orden interno, tan necesarios en aquellos tiempos y en los posteriores para la realización del programa de Mayo. «Rivadavia creó en 1811, a un año apenas del cabildo de Mayo — dice R. Rojas, con rigurosa verdad histórica²⁰ — la prepotencia armada del ejecutivo sobre el Congreso, de la fuerza sobre la deliberación, del despotismo sobre la libertad; quiso crear la de Buenos Aires sobre la Nación, y al expulsar violentamente a los diputados, que el pueblo de Moreno llamó en 1810 para fundar la República, hizo languidecer en las provincias su fe en la generosa capital de Mayo, y su fe en los constituyentes que el propio señor Rivadavia habría de ofrecerles varios años después». Y para no apoyar mis afirmaciones en esta sola opinión — a pesar de tener una autoridad reconocida, dadas las condiciones intelectuales del que la ha emitido — véase lo que dice Varela en la interesante obra que ya varias veces he citado, y que no puede ser tachada de estar inspirada por tendencias provincianas: «Lo único revolucionario que hubo en esos momentos, fué la actitud del triunvirato, desconociendo la autoridad de la junta conservadora; cualesquiera que hayan sido las consecuencias de ese desconocimiento, «la posteridad deberá condenarlo, porque de ahí nace esa separación injustificable entre porteños y provincianos», que ha mantenido la guerra civil durante tantos años en la República Argentina, y que es el verdadero ori-

(18) «Por decreto de 7 de noviembre de 1811 el superior gobierno, con la debida instrucción del expediente promovido sobre la materia, declaró atentatorio el dictado por la Junta conservadora, disolviendo esta corporación; en consecuencia, quedó sin efecto el anterior reglamento». Nota de Florencio Varela, en la p. 327 de su obra *Tratados de los Estados del Río de la Plata* (1847-48).

(19) Confróntense: L. V. Varela, ob. cit., t. II, ps. 7 y sig.; del Valle, ob. cit., p. 181; R. Rojas, en *Archivo Capitular de Jujuy*, t. III, p. XLVI; López, ob. cit., tít. IV, ps. 17 y sig.

(20) Obra y lugar citados.



gen del caudillismo de la ciudad y de las campañas, que retardó, por más de medio siglo, la organización definitiva de la Nación »²¹.

Debo decirlo con entera convicción y sin miramientos fútiles: Rivadavia, el 7 de noviembre de 1811, arrojaba la chispa fatal del gran incendio; fratricidas guerras que se prolongarían durante cincuenta años eran provocadas por aquel acto injusto de la expulsión de los representantes provinciales, y, en su consecuencia, la « nueva, gloriosa Nación » sufriría todos los quebrantos que caracterizan a esas situaciones violentas.

36. Puede suponerse la impresión que en las provincias produciría el decreto del 7 de noviembre. Funes, el más conspicuo quizá de todos los representantes, decía después en la obra ya citada²²: « Si esta nueva magistratura (el triunvirato) hubiese podido resolverse a respetar las barreras que limitaban su poder, ella hubiera ahorrado a la capital un tumulto, a los diputados una afrenta, a los pueblos un suplicio, y a su propia reputación una brecha. Por un gusto de autoridad sin el debido contrapeso, le hizo mirar el reglamento « como un código constitucional muy bastante para precipitar a la patria en el abismo de su ruina »²³. Víctimas los diputados de un público desorden, quedó vacante su plaza en la jerarquía del orden social. Fácilmente pudiera rebatirse la pieza con que se procuró dar licitud a este hecho; pero ya el tiempo mismo tomó sobre sí ese cuidado... Que no se nos hable de ratificación de los pueblos. La fuerza en el que manda y la hipocresía en el que obedece, caminan por lo común a pasos paralelos ». Y Gorriti, el benemérito diputado de Jujuy, probablemente colaborador del deán Funes en la confección del reglamento orgánico, decía en su oficio del 9 de noviembre al cabildo de aquella ciudad: « La junta conservadora ha creído q^e enesto se hace un nuevo insulto a los pueblos q^e representa, y q^e ya lavos de sus diputados está reducida auna absoluta nulidad. El primer día no impedido se congregará adeliberar desu existencia o disolución. Creo q^e es un dever mío instruir a V. S. enel pormenor de este suceso desagradabilísimo y esperar las órdenes q^e en consecuencia tenga abien comunicarme »²⁴. En otra nota al mismo cabildo el día 22 (noviembre), Gorriti dá-

(21) Obra citada, t. II, p. 19.

(22) Tomo III, p. 600.

(23) Frases que contenía el preámbulo del estatuto del 22 de noviembre, vacías de sentido político.

(24) *Archivo Capitular de Jujuy* (recopilación de B. Rojas), t. III, p. 390 (n° XXXIX).



bale cuenta del golpe de estado del triunvirato²⁵: « No solo se insulta en el de un modo incivil y grosero a los diputados, contra quienes han desplegado una especie de saña frenética, sino que se atropellan los imprescriptibles derechos de la soberanía que recobraron los pueblos. Si las ciudades disciultan este paso animoso de una tiranía impotente, no hay esperanza de formar en el congreso una constitución liberal igualmente benéfica a cada territorio. B°. Ay°. se erijirá en metrópoli, y dictará leyes a su arbitrio a todas las provincias. Así pues creo, que todas deben revestirse de fortaleza, comunicar entre sí y reclamar convigor pero con dignidad, sin una animosidad chocante, contra la providencia de el 7 de noviembre. La verdadera libertad consiste en que los pueblos tengan un ejercicio expedito en organizar su gobierno, y dictar las reglas o leyes que deben regirlo. Despojar al pueblo de esta prerrogativa es privarlo de su libertad ».

37. El triunvirato rivadaviano no pudo siquiera coonestar su actitud dictatorial y subversiva con los principios, que se aducen siempre, por lo menos hipócritamente, para dar formas aparentes de legalidad a los actos de fuerza. Tal acomodo no podía de ninguna manera hacerlo; porque si aquél había reconocido la legitimidad de los poderes de la junta cuando aceptó las funciones ejecutivas que ésta le encomendó por el bando o ley del 23 de setiembre que lo instituyó como poder público del Estado, debió ineludiblemente reconocer la legitimidad de dichos poderes constituyentes para prescribirle « las reglas o modificaciones » (palabras del bando recién citado) necesarias o convenientes, como lo hacía la junta por el reglamento orgánico. No es preciso insistir en la demostración de esta verdad sencilla y clara. « Los pueblos estaban representados en los diputados — observaba Gorriti; — éstos explicaron la voluntad general, qdo. instituyeron el actual gobierno sujeto a reglas, y qdo. las prescribieron. Si no se reconoce suficientemente autorizada la representación de los pueblos para prescribir reglas que dirijan el poder, tampoco lo pudo estar para crear ese poder autorizado para prescribirlas »²⁶. Rivadavia, a pesar de su apego a los formulismos y a los expedientes, no pudo, pues, hallar el disfraz que disimulara la nulidad insanable y la infracción arbitraria

(25) *Arch. Cap. de Jujuy*, cit., p. 391 (n° XL).

(26) Lugar citado. Luis V. Varela, cuya imparcial y autorizada opinión vuelvo a citar, dice: « ¿Quién había dado potestad al triunvirato? Sólo la junta formada por los diputados de las provincias. En cambio, esos diputados tenían una autoridad dada por los cabildos que los habían elegido, en representación



de los principios que cometía con el golpe de estado contra los representantes de la soberanía federal. Su objeto principal era, como se demostrará más adelante, llegar a concentrar en sus manos poderes amplios, sin contralor alguno, para realizar sus vistas personales sobre la organización del país desde las alturas oficiales; y el decreto de 1811 no era sino el primero de los desaciertos que cometió en su larga carrera política.

38. Disuelta la junta conservadora, el triunvirato dictó el 22 de noviembre, como queda dicho, un «Estatuto provisional del gobierno superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata, a nombre del señor don Fernando VII»²⁷. Como precedente constitucional este Estatuto para nada sirve. El solo significado que como documento histórico puede tener, es el de una confesión espontánea de las intenciones absorbentes y centralistas de sus autores. Para fundamentar esta afirmación bastará hacer notar: 1º, que hacía inamovibles a los secretarios del triunvirato, pues limitábase a disponer que «los vocales del gobierno se removerán alternativamente cada seis meses, empezando por el menos antiguo en el orden de su nominación» (art. 1º), y que «en las ausencias temporales suplirán los secretarios» (id.), no diciendo ni una palabra sobre el nombramiento y remoción de éstos²⁸; 2º, que organizaba una «asamblea general» en forma monstruosa y oligárquica, resolviendo arbitrariamente que sería «compuesta del ayuntamiento (de B. A.), de las representaciones que nombran los pueblos, y de un número considerable de ciudadanos elegidos por el vecindario de esta capital» (art. 1º); 3º, que dejaba librada al criterio discrecional del triunvirato la convocatoria del Congreso Constitu-

de los pueblos que trataban de organizarse. Si la junta pudo crear al triunvirato, es lógico sostener que pudo, también, señalarle sus facultades. Si no tuvo atribuciones para esto último, tampoco pudo tenerlas para lo primero» (lugar citado).

(27) *Reg. Nac.*, t. I, (ed. 1879), pág. 127, n° 269. Es sabido que la fórmula «a nombre de Fernando VI», oficialmente usada hasta 1813, respondía a simples conveniencias diplomáticas, pero no a propósitos de fidelidad hacia aquel monarca. La revolución argentina tuvo siempre por objetivo el obtener la independencia nacional, excepción hecha de los descabellados proyectos monarquistas de 1814 a 1819, de que me ocuparé luego.

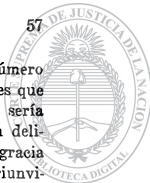
(28) El Estatuto sólo contenía la cláusula siguiente: «Art. 7º. En caso de renuncia, ausencia o muerte de los secretarios, nombrará el gobierno a los que deben sustituirlos, presentando el nombramiento en la primera asamblea siguiente». (Confr. L. V. Varela, ob. cit., t. II, p. 66). Como se ve, en los casos previstos no estaba el de remoción.



yente, con la sola promesa de hacerlo « luego que lo permitan las circunstancias » (art. 3°); 4°, que erigía al poder ejecutivo en tribunal de justicia en segunda instancia, al determinar que « para resolver en los asuntos de segunda suplicación, se asociará el gobierno de dos ciudadanos de probidad y luces » (art. 5°); y 5°, que acordaba al ejecutivo — mejor dicho, el ejecutivo mismo se arrogaba — la *suma del poder público* o las facultades extraordinarias, cuando establecía que podría « adoptar cuantas medidas crea necesarias para la defensa y salvación de la patria, según lo exija el imperio de la necesidad y las circunstancias del momento » (art. 6°). En uso de esas facultades extraordinarias, — que, como se vé, no fueron *inventadas* por los caudillos ni por Rozas, sino por Rivadavia, — el triunvirato llevó a cabo los atentados contra la libertad individual y parlamentaria de que daré noticia brevemente a continuación.

39. Nuevas medidas de fuerza. — Por decreto de 19 de febrero de 1812, el triunvirato impuso un reglamento para la organización de la « asamblea provisional » que había anunciado antes²⁹. El poder ejecutivo, con las facultades extraordinarias de que él mismo se había investido, resolvió que « el ayuntamiento de esta capital, los apoderados de las Provincias Unidas y *cien* ciudadanos » compondrían la asamblea general (art. 1°). Y lo más curioso en esa organización parlamentaria, era que en el decreto establecía que dichos cien ciudadanos « se elegirían de los de esta capital y de los otros pueblos de las provincias que se hallaren aquí aunque sea de paso » (art. 2°). Como el ayuntamiento de la capital tenía diez miembros y pocos serían los provincianos que como *apoderados* de las ciudades podrían elegirse, la desproporción resultaba escandalosa. Entendiéndolo así, el mismo cabildo se dirigió al triunvirato el 3 de marzo, pidiéndole que disminuyera el número de ciudadanos que debían integrar la asamblea. A los pocos días (30 de marzo), el cabildo volvió a insistir en su solicitud, manifestando en su oficio, que « le movió principalmente la necesidad de consultar los derechos y representaciones de los demás pueblos y de *hacer desaparecer toda notable desigualdad*. V. E., sin embargo, — agregaba — no tuvo a bien aprobar esta proposición y el cabildo no habría insistido hasta después de la formación de la asamblea, si una poderosa necesidad no le impeliese a anticipar esta medida. El ha

(29) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 130, n° 291.



tocado de cerca las dificultades que ofrece encontrar un número tan excesivo de ciudadanos, en quienes concurran las cualidades que exigen los intereses sagrados que se les van a confiar; y que sería necesario echar mano de muchos sujetos poco aptos para tan delicado encargo y dejar quizá a la suerte la prosperidad o la desgracia del Estado»³⁰. Accediendo a la demanda del cabildo, el triunvirato redujo el número de esos ciudadanos a treinta y tres³¹.

40. El decreto del 19 de febrero que organizaba la asamblea, hacía de ésta, por lo demás, un cuerpo muerto, desprovisto de los atributos más elementales para poder actuar con alguna dignidad, ya que no se toleraba que pudiera funcionar eficazmente. Lo que el triunvirato se proponía era hacer una farsa inútil, creando una corporación extraña e insignificante, sumisa y estéril. Estos propósitos aparecían confesados sin reatos en el decreto a que me refiero. «Sólo el gobierno puede convocar la asamblea y deberá hacerlo una vez cada seis meses» — decía el artículo 7°; — «la asamblea no es una corporación permanente» — agregaba el mismo texto; — «en ella no se tratarán otros negocios diferentes de aquellos para que ha sido convocada, ni podrá permanecer en sesión más término que el de ocho días a no ser que el gobierno juzgue conveniente prorrogarla; pasado el término, cuanto se efectúe sin este requisito será nulo» — concluía diciendo dicho precepto (véase también el art. 15). — ¿Para qué podía servir entonces esa desgraciada asamblea? — En el artículo 6° del reglamento o decreto está la explicación del verdadero carácter de ella: «...Empezará sus tareas — decía — y la elección del vocal para el gobierno, según lo prevenido en el estatuto provisional de 23 de noviembre, es el primer asunto que resolverá con preferencia a todos los demás».

El estatuto, en efecto, había dispuesto que la asamblea haría esa elección. Rivadavia se presentó como candidato. Había reemplazado provisoriamente a Paso, y, entre tanto, que terminó su período semestral el 23 de marzo de 1812³². Debía producirse, además, otra vacante, por motivo del nombramiento de Sarrautea como jefe del ejército patriota en la Banda Oriental. La combinación de Rivadavia consistía en que la asamblea eligiera a Pueyrredón, que, por hallarse ausente (en el ejército del norte), sería reemplazado con carácter interino por él, según el estatuto de noviembre, hasta tanto

(30) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 159, n° 304.

(31) *Ibidem*, n° 304.

(32) *Ibidem*, n° 303.



ocurriera la otra vacante (la de Sarratea), que pretendía ocupar definitivamente.

41. La asamblea por fin se reunió el 4 de abril, formada por los treinta y tres ciudadanos que el cabildo había sorteado, por éste, como presidente, y por *once apoderados de los pueblos de las Provincias Unidas!* Esta corporación absurda, ilegítima, antiparlamentaria... era, para la oligarquía rivadaviana, el órgano representativo de la soberanía nacional! Las *Provincias Unidas* tenían la *cuarta parte* de representantes y de votos en ella...

Pero ocurrió que la famosa asamblea quiso campar por sus respetos, sin apercibirse de que en frente tenía a la « férrea voluntad » del triunviro más eminente. El día 6 la asamblea sancionó una resolución fundamental, por la que declaraba que « le corresponde la autoridad suprema sobre toda otra constituida en las Provincias Unidas del Río de la Plata »³³. En consecuencia de esta resolución, procedió a elegir la persona que debía reemplazar a Paso, designando a Pueyrredón; pero dispuso que, como suplente de éste y hasta su llegada, ocupara el cargo el doctor don José Miguel Díaz Vélez. Rivadavia quedaba así postergado; y, « en la sombra de sus ilusiones », vió desvanecerse todos sus cálculos, todos sus proyectos políticos. Pero reaccionó en seguida y decidióse a dar otro golpe de estado, a echar mano de otro recurso de fuerza. — ¿Cuál? — El mismo del 7 de noviembre del año anterior: la disolución de la asamblea! Y así lo hizo; no habrían de faltarle considerandos para el decreto respectivo. Hélos aquí: « Siendo nula, ilegal y atentatoria contra los derechos soberanos de los pueblos, contra la autoridad de este gobierno y contra el estatuto constitucional jurado, reconocido y sancionado por la voluntad de las Provincias Unidas, la atribución de la autoridad suprema, que se ha arrogado indebidamente y por sí misma la asamblea, comprometiendo de un modo criminal los intereses sagrados de la patria³⁴, ha determinado a este gobierno en virtud de sus altas facultades, y para evitar las consecuencias de tan extraño atentado, disolver como disuelve la asamblea », etcétera³⁵.

El decreto de disolución resultó a Rivadavia del todo contraproducente, porque si bien consiguió acomodarse en el gobierno por

(33) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 161, n° 311.

(34) Los únicos intereses no tan sagrados que la asamblea había comprometido, y no de un modo criminal, eran los intereses políticos de Rivadavia; pero ya en 1812 se confundían unos con otros.

(35) *Reg. Nac.* (ed. 1879), lugar citado.



algún tiempo más, creó una situación insoportable para el pueblo, que tarde o temprano pondría término a tantas arbitrariedades. « Esto era — dice López refiriéndose a las combinaciones de Rivadavia para perpetuarse en el poder — llevar el personalismo gubernativo hasta un exceso contrario a las ideas que predominaban acerca de los principios consagrados que debían servir de base al organismo político. Dejar vivir y gobernar así, por tiempo indefinido, a un poder ejecutivo sin control ni cuerpo alguno coadyuvante que pudiese poner límite a sus facultades o antojos, era contrario a la razón y a los fundamentos mismos de la revolución de Mayo: tanto más (se decía) cuanto que estaba « postergando dolosamente » la convocación del Congreso nacional, que debía poner remedio a este imperfectísimo estado de cosas »³⁶.

42. Pocos días más tarde, el ejecutivo completó las anteriores arbitrariedades con el decreto del 18 de abril (con las firmas de Sarratea y Rivadavia), que creaba una « *comisión de justicia*, compuesta del intendente de policía, del agente de la cámara y del doctor don Vicente Anastasio de Echeverría, para que conociera privativamente y con calidad de por ahora, de toda causa de robo, que haya pendiente y de todos los delitos de esta especie que se cometan en adelante en esta capital y sus dependencias, *las substancie sumariamente y en el menor término posible*, procediendo en este estado a juzgar, sentenciar y ejecutar sin demora y de un modo que sea capaz de contener y escarmentar a los fascineros, *a cuyo fin se les delegan las facultades omnímodas de este gobierno* que serán sin duda desempeñadas con la actividad que reclama el interés público y con el celo propio de su honor y patriotismo »³⁷. Este decreto que delegaba en una « *comisión especial* » *facultades omnímodas* para juzgar, sentenciar y ejecutar sumariamente a los autores o presuntos autores de delitos, da la más cabal idea del poder absoluto que ejercía el triunvirato de Rivadavia, siendo uno de sus « *actos más crueles y arbitrarios* », como lo califica un historiador y constitucionalista³⁸.

43. **La revolución del 8 de octubre (1812).** — Después de consumadas todas esas arbitrariedades, el triunvirato comprendió que en alguna forma debía desagrar a la opinión pública, tanto de la capital como de las provincias, justamente alarmada y recelosa

(36) Obra citada, t. IV, p. 216.

(37) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 163, n° 216.

(38) L. V. Varela, obra citada, t. II, p. 144.



por la trascendencia grave que tendrían. Creyó calmar los ánimos prevenidos contra sus tendencias dictatoriales convocando una nueva asamblea, cosa que hizo el 3 de junio de 1812. En la nota respectiva que dirigió a todos los ayuntamientos advirtió: que «ha determinado el gobierno que se reuna en esta capital sin pérdida de instantes, una asamblea electoral extraordinaria, y que V. S. (cada cabildo) nombre al efecto sus diputados, les extienda sus poderes y dé sus resoluciones para que, a la mayor brevedad, se presenten a desempeñar su comisión; con libre arbitrio para elegir los de esa ciudad, de esta capital, o de cualquiera otro de los pueblos de las provincias libres, costeándolos con fondos públicos y con la mayor economía»³⁹. Por los términos de esta circular se ve que el triunvirato no quería saber nada del Congreso Constituyente, que quedaba así indefinidamente postergado: convocaba tan sólo «una asamblea electoral extraordinaria» con el objeto de que esa corporación se prestara a la realización de los planes políticos que ocasionaron la asamblea disuelta el 6 de abril. Rivadavia procedía «con habilidad»⁴⁰, en este caso, disimulando sus intenciones de perpetuarse en el poder.

44. La asamblea reunió el día 6 de octubre, cometiendo algunos actos de injusticia en la verificación de los poderes de ciertos diputados, con el fin de formar determinada mayoría. En consecuencia de estos hechos, que irritaron aun más la opinión pública, el día 8 se produjo un movimiento revolucionario encabezado por San Martín, Alvear y Monteagudo (que era uno de los diputados cuyos poderes la asamblea había rechazado); movimiento que tenía por objeto la disolución de la asamblea y la destitución del triunvirato ejecutivo. En el acta del cabildo, de ese día, se halla la explicación completa de este acontecimiento⁴¹. Decía en su parte preliminar: «Por cuanto: habiéndose enterado en acuerdo extraordinario del día de hoy de una representación que ha hecho a este excelentísimo cabildo una gran parte del pueblo, protegido por toda la fuerza armada de la capital, en que manifestándose resentidas todas las clases sociales del Estado, de las públicas infracciones de los artículos del estatuto provisional de 22 de noviembre de 1811 y del reglamento de 19 de febrero de 1812; habiéndose procedido de un modo ilegal y escandaloso a la elección de los dos vocales para el gobierno,

(39) L. V. Varela, obra citada, t. II, p. 135.

(40) L. V. Varela, obra y lugar citados.

(41) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 181, n° 375.



excluyendo a los representantes de Salta y de Jujuy, y frustrando el sufragio del diputado suplente del Tucumán, dando por impedido sin causa al de Mendoza; usando los gobernantes de seducción e intriga para ganar los votos en la asamblea a favor de la facción, con otros hechos de no menos gravedad que se expresaban, pedían todos los suscriptos que en el acto se suspendiese dicha asamblea y cesasen en sus funciones los individuos depositarios del poder ejecutivo, etcétera. En la petición popular, apoyada por fuerzas militares, como queda dicho, se indicaban a los señores Paso, de la Peña y Alvarez de Jonte, para que provisoriamente reemplazaran a los del triunvirato entonces existente, bajo estas expresas condiciones: deberían convocar una asamblea general para « dentro de tres meses precisa e indispensablemente » (2º cl.); los poderes de los representantes para esta asamblea serían sin limitaciones impuestas por el gobierno, « con toda la extensión que quieran darles los pueblos » (3º cl.); la asamblea general formaría una Constitución provisoria, y entre tanto, el gobierno observaría el estatuto provisional (5º cl.); la asamblea sería el « supremo tribunal de residencia » de todos los que habían ejercido el poder ejecutivo desde el 25 de mayo de 1810 (4º cl.); el cabildo elegiría a los individuos que debiesen reemplazar a los nuevos triunviros, en caso de enfermedad, fallecimiento o ausencia de algunos de ellos (8º cl.).

45. La Asamblea General Constituyente de 1813. — A los pocos días de instalado, el nuevo gobierno cumplió fielmente con el principal de los deberes que le habían sido impuestos por la revolución del 8 de octubre. Dictó, en efecto, un decreto convocando a elecciones para diputados a la anhelada Asamblea (24 de octubre). Por fin el pueblo argentino, a los dos años y medio del día en que se decidió a romper las cadenas de su servidumbre, iba a ver realizado su ideal de organización política; porque, si la « Asamblea General Constituyente » representaba con exactitud la voluntad de las *Provincias Unidas*, las instituciones que sancionara serían con júbilo patriótico por todos recibidas y acatadas como surgidas del poder soberano. En el decreto de convocatoria, que llevaba las firmas de Paso, F. Belgrano y Alvarez Jonte y de J. M. de Luca ⁴², anticipábanse esas espléndidas promesas: « Esta sin duda debe ser la memorable época en que el pueblo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, abriendo con dignidad el sagrado libro de sus eter-

(42) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 185, n° 384.



nos derechos por medio de libres y legítimos representantes, vote y decreta la figura con que debe aparecer en el gran teatro de las naciones... « La Constitución que se sancione alentará la timidez de unos, contendrá la ambición de otros, acabará con la vanidad importuna, atajará las pretensiones atrevidas, destruirá pasiones insensatas y dará en fin a los pueblos la carta de sus derechos y al gobierno la de sus obligaciones ».

El triunvirato nombró una comisión compuesta por los señores Posadas, Agrelo, Herrera, Gómez, Somellera, García y Vieytes para que formularan un proyecto de Constitución que sería sometido a la asamblea ⁴³.

Esta se instaló solemnemente el 31 de enero de 1813, día que, como decía su redactor ⁴⁴, « durará en la memoria de la posteridad, mientras haya almas virtuosas que aprecien las emociones de la gratitud, y recuerden los acontecimientos preventivos de su suerte ». La componían dos diputados por cada capital de Provincia, uno por cada ciudad de su dependencia, a excepción de Tucumán que tenía dos, y cuatro diputados por Buenos Aires (art. 6° del decreto de convocatoria). El mismo día 31 de enero la Asamblea declaró que « reside en ella la representación y ejercicio de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata » ⁴⁵, lo que importaba una proclamación más o menos velada de la independencia nacional, que fué después corroborada por las leyes orgánicas que mencionaré en seguida. La fórmula del juramento para las autoridades constituidas se sancionó el 1° de febrero en estos términos: « ¡Reconocéis representación en la Asamblea General Constituyente la autoridad soberana de las Provincias Unidas del Río de la Plata! » ⁴⁶. Suprimíase así la antigua frase: « a nombre de Fernando VII », que se había usado en los actos oficiales por simples conveniencias.

46. Sería fatigoso y sin ventajas prácticas para los fines de esta

(43) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 187, n° 385. La comisión llenó su cometido elaborando un proyecto de Constitución bastante extenso y bien pensado, que puede verse en la obra *Trabajos legislativos de las primeras asambleas argentinas*, de Uladislao Frías (Bs. Aires, 1882), t. I, p. 458; apéndice n° 2. No fué considerado por la Asamblea, debido a que en el artículo 1°, capítulo I, se hacía la declaración de la independencia nacional, que aquélla no se decidió a proclamar en esa forma solemne y definitiva. Otro proyecto constitucional, elaborado por la « Sociedad Patriótica », puede verse en D. Peña, *Historia de las Leyes de la Nación Argentina* (Bs. Aires, 1916), t. II, p. 715.

(44) U. Frías, obra citada, t. I, p. 11.

(45) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 193, n° 393.

(46) *Ibidem*, n° 394.



obra analizar todas las leyes orgánicas sancionadas por la Asamblea de 1813-15, que son, además, de todos conocidas. Las leyes sobre libertad de vientres, liberación de los esclavos que se introdujeron al territorio argentino, primer censo nacional, reglamento para la educación de los libertos, premio al general Belgrano por sus triunfos, creación de la facultad de medicina, abolición del tributo y de las encomiendas, etc., acuñación de monedas de oro y plata con sello nacional, declaración de que el 25 de mayo sería fiesta cívica, adopción del himno patrio, extinción de los títulos de nobleza y mayoralzgos, abolición de los tormentos y de la bárbara inquisición, independencia de la iglesia nacional de toda autoridad eclesiástica extraña, abrogación de la perpetuidad de los oficios consejiles, otras sobre la exportación de oro y plata, organización eclesiástica, reglamento de administración de justicia, supresión de los escudos de armas particulares en parajes públicos, etcétera⁴⁷, — revelan su intensa labor.

Pero las sanciones más notables de la Asamblea para los fines de esta obra, fueron las relativas a la determinación de su carácter político y a la organización del poder ejecutivo. En cuanto a lo primero, declaró que « los diputados de las Provincias Unidas son diputados de la Nación en general, sin perder por esto la denominación del pueblo a que deben su nombramiento, no pudiendo en ningún modo obrar en comisión »⁴⁸. Complementó esta ley con un reglamento sobre la inviolabilidad de los diputados. Aquella declaración implicaba la consagración de la unidad nacional argentina como entidad indestructible.

47. En cuanto a la organización del poder ejecutivo, la Asamblea decidió hacer una reforma substancial en el sistema colegiado que desde el 25 de mayo se había adoptado. Por ley del 22 de enero de 1814 ordenó que la autoridad ejecutiva se concentrara en una sola persona, bajo las condiciones que luego se establecerían⁴⁹. La ley del 26 de enero, o « estatuto provisorio del supremo gobierno »⁵⁰, determinó esas condiciones. El Director tendría todas las atribuciones que por el estatuto del 27 de febrero de 1813 se acordaron al gobierno; es decir: « hacer ejecutar puntualmente las leyes y decretos soberanos y gobernar el Estado; mandar el ejército, armada y milicias nacionales; nombrar los embajadores y cónsules, los jue-

(47) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, ps. 194 y sig.

(48) *Ibidem*, t. I, p. 202, nos 428 y 433.

(49) *Ibidem*, t. I, p. 254, n° 609.

(50) *Ibidem*, t. I, p. 254, n° 613.



ces en lo criminal y en lo civil (menos los del supremo poder judicial); los generales, los secretarios de Estado, los oficiales de ejército y milicias nacionales y demás empleados; presentar a los obispos y prebendas de todas las iglesias del Estado; formar los reglamentos y ordenanzas que crea conveniente para la más fácil ejecución de las leyes; administrar las rentas del Estado y ejercer la superintendencia de las fábricas de moneda. Proveer a la seguridad interior y defensa exterior de las Provincias Unidas; distribuir sus fuerzas y darles dirección del modo más conveniente; recibir los embajadores, ministros públicos o enviados de cualquier clase; mantener las relaciones exteriores; conducir las negociaciones y hacer estipulaciones preliminares, firmar y concluir los tratados de paz, alianza y comercio, los de tregua, neutralidad y otras convenciones; pero las declaraciones de guerra, tratados de paz, alianza y comercio deben ser propuestas, discutidas y decretadas por la Asamblea Constituyente; suspender en caso de invasión o inminente peligro de ella, de sublevación u otro atentado grave contra la seguridad del Estado el decreto de seguridad individual, dando cuenta a la Asamblea General Constituyente de la innovación expresada dentro del término de 24 horas; proponer a la consideración de la Asamblea Constituyente aquellos puntos de cuya resolución estime pendiente el bien del Estado y todos los que puedan ser digna materia de sus soberanos decretos, instruyendo con las razones correspondientes; incitar a la reunión de la Asamblea General Constituyente, si tuviere levantadas sus sesiones, en los casos necesarios, dirigiéndose al efecto a la comisión que quede autorizada para convocarla »⁵¹. Por la ley del 26 de enero, o estatuto del poder ejecutivo, se instituía un consejo de Estado compuesto de nueve vocales, cuyo presidente (que reemplazaría al Director en caso de enfermedad), sería nombrado por el poder legislativo; éstos consejeros durarían dos años en sus cargos, y su misión consistiría en asesorar al primer magistrado. Los « secretarios del despacho universal » serían considerados como miembros natos del consejo, y lo integrarían como tales dentro del número antes expresado; esto es, ese cuerpo consultivo quedaría compuesto por los tres secretarios del despacho y seis consejeros propiamente dichos⁵².

La Asamblea del año XIII, como se la nombra en la historia argentina, sin decidirse a sancionar una Constitución definitiva, ex-

(51) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 199, n° 415.

(52) *Ibidem*, t. I, ps. 255 y sig.; nos 614, 619, 623, 631 y 645.



pedía progresivamente leyes relativas a la organización del Estado y de su gobierno, como las que he sintetizado en todo lo posible. De ese carácter fué también el «reglamento de administración de justicia»⁵³, extenso y complicado código procesal que carece de interés para los fines de esta obra.

48. Las Instrucciones del año XIII. — Con estas palabras se designan en la historia de las repúblicas de ambas márgenes del Plata a las instrucciones que trajeron en 1813 los diputados de la Provincia Oriental a la Asamblea argentina del mismo año, y que ésta rechazó por cuestiones de mera formalidad en los poderes, como es sabido, ocasionando así el alzamiento definitivo de José Artigas, caudillo de verdadero prestigio en aquella Provincia y uno de los precursores y paladines del régimen federal. Analizando las «Instrucciones del Año XIII» y confrontándolas con los textos de las constituciones norteamericana y argentina, no puede negarse que los diputados uruguayos traían para presentar a nuestra Asamblea todo un anteproyecto de ley fundamental, seriamente concebido y articulado, el cual, con las limaduras y arreglos que hubiesen derivado del debate parlamentario, habría podido ser sancionado, evitándose probablemente la guerra civil desastrosa y la segregación ulterior de la Provincia Oriental, o, por lo menos, habríase intentado entonces con eficacia la organización institucional del país, planteada en 1810 por los hombres de nuestras provincias, y que tan larguísimo tiempo tardó en consumarse.

Las Instrucciones fueron aprobadas por el Congreso que Artigas reunió delante de Montevideo en abril de ese año 1813. El día 5 se estableció por el Congreso que sería «reconocida y garantida la *Confederación* ofensiva y defensiva de esta Banda con el resto de las Provincias Unidas, renunciando cualquiera de ellas la subyugación a que se ha dado lugar por la conducta del anterior gobierno» (refiérese al gobierno argentino). «En consecuencia de dicha *Confederación* se dejará a esta Banda en la plena libertad que ha adquirido como Provincia compuesta de pueblos libres; *pero queda desde ahora sujeta a la Constitución que emane y resulte del soberano Congreso general de la Nación, y a sus disposiciones consiguientes*, teniendo por base la libertad».

El 13 de abril el Congreso Oriental sancionó las «Instrucciones» con que los diputados de la Provincia debían presentarse en

(53) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 230, n° 547.



Buenos Aires a la Asamblea General Constituyente. He aquí las que merecen compararse con algunos textos esenciales de la Constitución Argentina vigente desde 1853.

« No admitirá otro sistema que el de Confederación, para el pacto recíproco con las provincias que forman nuestro Estado » (art. 2º de las « Instrucciones »). « Que esta Provincia (la Oriental) retiene su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente a las Provincias Unidas juntas en Congreso » (art. 11). « Que ninguna tasa o derecho se imponga sobre artículos importados de una Provincia a otra; ni que ninguna preferencia se de por cualquiera regulación de comercio o renta a los puertos de una Provincia sobre los de otra; ni los barcos destinados de esta Provincia a otra serán obligados a entrar, a anclar o pagar derechos en otra » (art. 14). « Que esta Provincia tendrá su Constitución territorial, y que ella tiene el derecho a sancionar la general de las Provincias Unidas que forme la Asamblea Constituyente » (art. 16). « El gobierno supremo entenderá solamente en los negocios generales del Estado. El resto es peculiar al gobierno de cada Provincia » (art. 7). « La Constitución garantizará a las Provincias Unidas una forma de gobierno republicana y que asegure a cada una de ellas de las violencias domésticas, usurpación de sus derechos, libertad y seguridad de su soberanía, que con la fuerza armada intente alguna de ellas sofocar los principios proclamados » (art. 20, inciso 1º) ⁵⁴.

49. Descrédito y disolución de la Asamblea. — La Asamblea del año XIII habría llenado completamente el objeto de su convocatoria y pasado sin cierto desprestigio a la historia, si hubiera sancionado la Constitución política adecuada a la voluntad de los pueblos, y no se hubiese mezclado en las absurdas combinaciones o proyectos monarquistas que algunos hombres dirigentes de aquel tiempo propiciaban como solución decisiva del problema institucional. La tendencia monarquista contaba con numerosos partidarios aún dentro de la Asamblea, que deliberadamente se complicó en las maniobras secretas de aquéllos. Debo decir siquiera dos palabras al respecto.

Con fecha 29 de agosto de 1814, la Asamblea votó una resolución facultando al poder ejecutivo para entrar en relaciones diplomáti-

(54) Un excelente libro sobre este célebre documento, aprobado por el Congreso de la Provincia Oriental es el del doctor Héctor Miranda, Las Instrucciones del Año XIII (Montevideo, 1910).



cas con la corte de España⁵⁵. Enviáronse, pues, en misión especial ante las cortes europeas, al general Belgrano y a don Bernardino Rivadavia, a los que se agregó don Manuel de Sarratea; y ante la corte portuguesa del Brasil, a don Manuel J. García⁵⁶. Se afirmaba entonces que España, cuyo trono había vuelto a ocupar el rey Fernando VII, preparaba en Cádiz una expedición de 15.000 hombres, destinados al Río de la Plata para reducir y someter « a los insurgentes »; y esta amenaza, la complicadísima situación interna que creaba la sublevación de Artigas en la Provincia Oriental, la anarquía que fructificaba rápidamente en el litoral, la impotencia en que el gobierno se encontraba para restablecer el orden, decidieron al director a emprender gestiones diplomáticas en Europa, tendientes al establecimiento de una monarquía constitucional en las Provincias Unidas, haciendo la paz con España y afianzar así en el país un régimen normal y definitivo. El historiador Saldías, en una obra notable⁵⁷, ha hecho un estudio prolijo, todo bien documentado, sobre esas negociaciones monarquistas; y el general Mitre, en su « Historia de Belgrano », ya había tratado el asunto con grande acopio de detalles⁵⁸. Así, pues, yo me limitaré ahora a hacer un pequeño resumen, tomando como base estas dos obras tan autorizadas.

50. Encontrándose en Londres, Belgrano, Rivadavia y Sarratea, estos diplomáticos argentinos pusieron a iniciar el plan de éste último, que consistía en establecer negociaciones directas con el rey padre, Carlos IV, en vez de hacerlo con su hijo Fernando VII (que a la sazón ocupaba el trono), porque creían que el momento no era propicio para dirigirse al segundo, dada la situación política tan amistosa entre España e Inglaterra, cuyos auspicios buscaban. « Al proceder en tal sentido — dice Saldías — los comisionados partían de la base de que si obtenían la aquiescencia del rey Carlos IV, quien al sentir de los soberanos signatarios de la santa alianza representaba el principio de la legitimidad a pesar del pacto por el cual cedió a Fernando VII la corona de España, obtendrían igualmente el reconocimiento y el apoyo de los soberanos europeos en

(55) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 281, n° 698.

(56) Nombrado por Alvear más tarde.

(57) *La evolución republicana durante la revolución argentina* (Bs. Aires, 1906).

(58) En el tomo III de dicha obra, el general Mitre ha reunido interesantes documentos históricos referentes a las diversas negociaciones diplomáticas de la época.



favor de la independencia y de la nueva dinastía del Río de la Plata»,⁵⁰. Teniendo como mediador al conde de Cobarrus, antiguo privado del príncipe de la Paz, redactaron las instrucciones a que el conde ajustaría su intervención, y además un memorial dirigido a Carlos IV, exponiéndole los hechos ocurridos desde 1810 en las provincias del Plata. Confeccionaron también un proyecto de Constitución para el nuevo reino a crearse, que gobernaría como monarca el príncipe o infante don Francisco de Paula, hijo menor de Carlos IV. Ese proyecto (que se transcribe íntegro en la citada obra de Saldías⁵⁰, con otros documentos relativos a ese negocio), es una pieza histórica que puede servir eficazmente para apreciar todo lo antojadizo y lo absurdo del empeño en que se habían comprometido los incipientes diplomáticos argentinos. Declaraba que el nuevo reino se denominaría «Reino unido del Río de la Plata, Perú y Chile», lo que hacía aparecer a los enviados argentinos como disponiendo de la suerte de estos dos últimos países, sin contar con su conformidad y sin tener siquiera autorización de sus gobernantes. La corona sería hereditaria, y declarábase a la persona del rey inviolable y sagrada, siendo responsables sus ministros, principio fundamental de la monarquía constitucional. El rey podría nombrar los nobles, cuyos títulos y privilegios serían hereditarios. El cuerpo legislativo era dividido en dos cámaras: una integrada por la nobleza (duques, condes y marqueses) y la segunda por los diputados de los pueblos. Se instituía el ministerio, el poder judicial, y se hacían declaraciones generales sobre el goce de los derechos civiles por el «común de la Nación».

Toda esa combinación falaz que, al decir del historiador citado, «proyecta algo como una sombra en las estatuas de los hombres que dirigieron esta tortuosa negociación, cuyo resultado fué alentar la anarquía devastadora»⁵¹; toda esa maquinación arbitraria e inconsciente puesto que por ella se abandonaba en manos extranjeras la independencia y las libertades del pueblo argentino, experimentó el más sonante fracaso, debido a que los acontecimientos europeos vinieron a consolidar el poder absoluto de Fernando VII, de cuya única voluntad dependía hasta la subsistencia de su padre don Carlos. A pesar del contraste sufrido Rivadavia no desistió. De acuerdo con Belgrano, determinóse a seguir otra gestión — encaminada siempre a monarquizar las Provincias Unidas — ante el mismo Fer-

(59) Obra citada, p. 97.

(60) Pág. 372 a 379.

(61) Obra citada, p. 101.



nando VII. Pero también en esta otra incidencia el negociado monarquista quedó desbaratado por la intransigencia de la corte española; y Rivadavia tuvo que salir de la península ignominiosamente despedido por el ministro Cevallos.

51. Entretanto, el poder ejecutivo nacional habíase renovado: el 9 de enero de 1815 la Asamblea general designó a Alvear para reemplazar a Posadas, que había renunciado ⁶². El nuevo Director encontrése bien pronto en una situación insostenible, y no pudiendo vencer los múltiples obstáculos que se oponían a su estabilidad en el gobierno, creyó salvar del desastre que le amenazaba poniendo en práctica algunas medidas de excesivo rigor. El 28 de marzo dictó un decreto «prescribiendo que sean pasados por las armas todos los individuos que ataquen al gobierno, los que divulguen o inventen noticias falsas, los que promuevan a desertión o seduzcan a los soldados, los que formen conspiraciones y finalmente los que conociendo su existencia no las delaten» ⁶³, — según las palabras con que lo intitula el registro nacional. Alvear hizo más aún, en su afán de dominar la que entonces se decía — y se ha dicho — situación anárquica del país: pidió la intervención de Inglaterra, solicitó su protectorado y le ofreció el vasallaje de las Provincias Unidas del Río de la Plata. En la comunicación que el Director Alvear dirigió el 23 de enero de 1815 al señor Strangford, embajador de la Gran Bretaña en Río de Janeiro, aquel gobernante argentino le decía ⁶⁴: «...En estas circunstancias solamente la generosa Nación británica puede poner un remedio eficaz a tantos males, acogiendo en sus brazos a estas Provincias, que obedecerán su gobierno y recibirán sus leyes con el mayor placer; porque conocen que es el único medio de evitar la destrucción del país, a que están dispuestas antes que volver a la antigua servidumbre, y esperan de la sabiduría de esa Nación una existencia pacífica y dichosa. Yo no dudo asegurar a V. E. sobre mi palabra de honor, que éste es el voto y el objeto de las esperanzas de todos los hombres sensatos, que son los que forman la opinión real de los pueblos, y si alguna idea puede lisonjearme en el mando que obtengo, no es otra que la de poder concurrir con la autoridad y el poder a la realización de esta medida toda vez que se acepte por la Gran Bretaña»... «La Inglaterra que ha protegido la libertad de los negros en la costa de Afri-

(62) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 301, n° 739.

(63) *Ibidem*, t. I, p. 306, n° 737.

(64) En la obra citada del general Mitre, t. III, p. 483.



ca, impidiendo con la fuerza el comercio de esclavatura a sus más íntimos aliados, no puede abandonar a su suerte a los habitantes del Río de la Plata, en el acto mismo en que se arrojan a sus brazos generosos». ¿Para qué transcribir la nota íntegra? — Los párrafos precedentes bastan para provocar la condenación unánime de la posteridad, la indignación de todas las generaciones de argentinos por aquel acto que ya ha juzgado la historia.

Continuó la crónica de los acontecimientos políticos. La Asamblea había resuelto suspender sus sesiones el 26 de enero (de 1815), y esa suspensión fué definitiva, pues no volvió a reunirse más. Alvarez designó a Alvarez Thomas para que al frente de una división del ejército se dirigiera al encuentro de las huestes artiguistas. Pero Alvarez Thomas se sublevó con sus tropas en Fontezuelas, el 11 de abril, hecho que acarrió la caída del Director, la disolución de la Asamblea General Constituyente, que ya no conservaba ningún prestigio, y la formación en la capital de una corporación *sui generis* llamada «Junta de observación», que sancionó otro reglamento o estatuto provisorio.

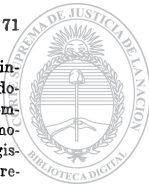
52. El estatuto de 1815. — En efecto, ocurrida la sublevación de Alvarez Thomas, el cabildo de Buenos Aires, reasumió provisoriamente «la autoridad soberana del pueblo, con la extensión de facultades que le son propias, y con la calidad de nombrar inmediatamente un gobierno provisorio, el más adaptable a las ideas del pueblo y de las provincias de quienes deberá recibir el sello de la aprobación»⁶⁵. El mismo cabildo, por bando de 18 de abril, resolvió que el pueblo de la capital fuera convocado a elecciones, con objeto de que hiciera la designación del gobierno provisional del Estado. Además el propio cabildo, «en unión de los electores procederá a nombrar una junta de observación — agregaba — compuesta del número de ciudadanos virtuosos que se hallase por conveniente, la que dará al nuevo gobierno un «estatuto provisional, capaz de contener los grandes abusos que hemos experimentado», etcétera»⁶⁶.

Eligióse a Rondeau como Director, y como suplente, hasta tanto aquél llegara a la capital, al jefe de la revolución de Fontezuelas, el coronel Alvarez Thomas⁶⁷. La junta de observación, formada por los señores Medrano, Gazeón, Sáenz, Serrano y Anchorena, die-

(65) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 308, n° 761.

(66) *Ibidem*, t. I, p. 309, n° 762.

(67) *Ibidem*, t. I, p. 309, n° 863.



tó el 5 de mayo el estatuto anunciado en el bando del cabildo. Ningún provecho tendría el estudio detallado de este extensísimo documento constitucional ⁶⁸. El estatuto de 1815 era un código complicado, que contenía preceptos constitucionales, principios de moral política y privada, reglas de procedimiento judicial, de legislación electoral, de administración militar, declaraciones de derechos individuales, etc., etc. La junta de observación se erigía en poder legislativo nacional (secc. 2ª, cap. único), en tribunal de censura de los actos del Director, y en poder constituyente, con facultades para «limitar, abolir y enmendar este estatuto, igualmente que para hacer otros nuevos» (estatuto de la junta, anexo, arts. VII y VII); pero reconociendo que sus poderes eran precarios, por su origen puramente local, el estatuto establecía en una de sus disposiciones generales, que «este reglamento y demás providencias que le subsiguen, recibirán su sanción, fuera de la Provincia de Buenos Aires, en todas las demás que lo admitan *libremente*»-(prov. gen. 12ª).

Era de tendencia federalista. Reconocía a las provincias — por primera vez en la historia constitucional del país — el derecho de elegir sus propios gobernadores; sin embargo, los tenientes gobernadores serían nombrados por el Director del Estado, «a propuestas en terna del cabildo de su residencia» (secc. 5ª, cap. V, arts. 1 y 5).

En fin, el estatuto imponía al Director una obligación importantísima: «Luego que se posesione del mando — prescribía — invitará con particular esmero y eficacia a todas las ciudades y villas de las provincias interiores para el pronto nombramiento de diputados que hayan de formar la Constitución, los cuales deberán reunirse en la ciudad del *Tucumán*, para que allí acuerden el lugar en que hayan de continuar sus sesiones, dejando al arbitrio de los pueblos el señalamiento del viático y sueldo a sus respectivos representantes» (secc. 3ª, cap. I, art. 30). En la sección 5ª determinaba las reglas electorales que a ese efecto se aplicarían: la elección, de segundo grado, se haría de manera que resultara un diputado constituyente por cada 15.000 almas o fracción mayor de 7.500 (secc. 5ª, cap. II, art. 3º, y cap. III, arts. 7º y 10).

53. El Congreso de Tucumán. — Hecha la convocatoria a las provincias para que designasen sus representantes, todas (excepto

(68) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 309, n° 867.



Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y la Banda Oriental, que estaban bajo la influencia de Artigas), enviaron en tal carácter a sus hijos más esclarecidos; resultando la proporción siguiente, según la base fijada en el estatuto de 1815: Buenos Aires, 7 diputados; Córdoba, 5; Chuquisaca, 4; Tucumán, 3; Catamarca, Mendoza, Santiago del Estero y Salta, 2 cada una; Jujuy, San Luis, San Juan, La Rioja, Cochabamba y Mizque, 1 cada una. El 24 de marzo de 1816 se instaló en Tucumán el « Congreso Nacional », teniendo como primer presidente al doctor Pedro Medrano, diputado por Buenos Aires.

La expectativa de los pueblos, con motivo de tan venturoso suceso, era grande, porque esta asamblea debería resolver definitivamente los dos problemas fundamentales que la revolución de Mayo había planteado y que hasta ese momento no habían sido aún solucionados: la declaratoria oficial de la independencia de la Nación Argentina, y al mismo tiempo su organización mediante una Constitución que determinara el sistema de su gobierno. Tales habían sido también los objetos de la Asamblea Constituyente del año XIII, que probablemente hubiera llenado si no hubiera perdido los prestigios y la alta autoridad moral necesarios para desempeñar sus funciones de cuerpo soberano, como sucedió a consecuencia de los acontecimientos ya referidos. Va a verse más adelante que, a pesar de tan dolorosa y significativa experiencia, los congresales de Tucumán se enredaron en complicaciones políticas internas y en enjuagues diplomáticos ante las cortes europeas y del Brasil, mucho más arriesgados que los de 1813; tuvieron, pues, la misma suerte de estos últimos.-

54. Después de algunas deliberaciones, el Congreso se decidió a hacer la declaración oficial de la independencia. El 9 de julio de 1816, en efecto, el Congreso « declara solemnemente a la faz de la tierra que es la voluntad unánime e indubitable de estas Provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojadas e investirse del alto carácter de una Nación libre e independiente del rey Fernando VII, sus sucesores y metrópoli »⁶⁹; quedan en consecuencia de hecho y de-

(69) En el acta de la sesión secreta celebrada por el Congreso el 19 de julio de 1816 se lee lo siguiente: « Reunidos los señores diputados que se anotan al margen, en la sala del Congreso a la hora acostumbrada, resuelto todo lo que consta en el acta pública de este día, se mandó despejar la barra y tomando la palabra el señor Medrano pidió que, pues se había de pasar al ejército el acta de la independencia y fórmula del juramento de ella, después de las expresiones: *sus sucesores y metrópoli*, se agregase: y de toda otra domi-



recho con amplio y pleno poder para darse las formas que exija la justicia e impere el cúmulo de sus actuales circunstancias». Con esta declaración de la independencia nacional el Congreso daba satisfacción completa a las aspiraciones fervientes del pueblo argentino que, desde el comienzo de la revolución, se había propuesto crear una Nación soberana⁷⁰.

55. En seguida el Congreso inició la consideración del problema institucional. Los debates sobre la forma de gobierno ocuparon varias sesiones, a partir de la sesión del día 6 de julio en la que el general Belgrano expuso sus opiniones al respecto. Este había traído de Europa la convicción de que la forma de una monarquía constitucional era la que mejor recibida sería por los gobiernos de aquel continente; que atraería sus auspicios para la causa de la independencia nacional y que, principalmente, resultaría más adecuada a la situación política de las Provincias Unidas. Atribuyendo los congresales de Tucumán a la opinión de Belgrano una autoridad que en materia de política constitucional nunca tuvo, decidieron oírle en sesión secreta, la que celebró el 6 de julio, como he dicho. El plan del benemérito patriota consistía en instituir un gobierno monárquico limitado, es decir, arreglado a una Constitución, poniendo en el trono a un descendiente de los antiguos incas, «por la justicia que en sí envuelve la restitución de esta casa, tan inicuamente despojada del trono por una sangrienta revolución, que se evitaría para lo sucesivo con esta declaración y el entusiasmo general de que se poseerían los habitantes del interior con solo la noticia de un paso para ellos tan lisonjero»⁷¹. Este plan, a pesar del aspecto ridículo que tenía, obtuvo algunas adhesiones. Únicamente el alma candorosa de Belgrano pudo inspirarlo, porque ni era una solución política de las dificultades de aquella época, ni tenía apariencias de seriedad, ni era tampoco realizable. Habrían sido dignos de contemplarse los apuros de nuestros abuelos cuando hubiesen tenido que prosternarse ante un indio feo, rindiéndole vasallaje!...

nación extranjera, dando por razón que de este modo se sofocaría el rumor esparcido por ciertos hombres malignos, que el Director del Estado, el general Belgrano, y aún algunos individuos del Soberano Congreso, alimentaban ideas de entregar el país a los portugueses y fué acordado». — *Ecg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 366, n° 936, *nota*.

(70) Véase Del Valle, ob. cit., págs. 362 a 318, que demuestra acabadamente la firmeza de este propósito del pueblo argentino.

(71) *Trabajos legislativos de las primeras asambleas argentinas*, por U. Frías (Bs. Aires, 1882), t. I, p. 152.



En la sesión del 15 de julio fué que el ilustre fraile Oro asumió la dignísima actitud que la historia ha recogido como ejemplo de virtud republicana. «Tomó la palabra el diputado padre Oro — dice el redactor del Congreso, — exponiendo que para proceder a declarar la forma de gobierno era preciso consultar previamente a los pueblos, sin ser conveniente otra cosa por ahora, que dar un reglamento provisional; y que en caso de procederse sin aquel requisito a adoptar el sistema monárquico constitucional, a que veía inclinados los votos de los representantes, se le permitiese retirarse del Congreso, declarando ante quién debía verificar la renuncia de su empleo »⁷².

En la sesión del 19 del mismo mes se pronunció por la forma monárquica limitada el diputado Serrano; el diputado Acevedo por la misma, con la dinastía de los incas. Por la forma monárquica se decidieron los diputados Castro⁷³, Rivera (con la dinastía incana), Loria y Pacheco, en la sesión del día 31. El diputado Anchorena propició la forma republicana representativa federal, adelantándose así en treinta y siete años a la solución constitucional de la crisis política argentina que se arbitró en 1853. Después no se discutió más sobre este problema tan lleno de dificultades en el concepto de los congresales de 1816.

56. Trasladado a Buenos Aires (19 de abril de 1817), el Congreso sancionó el *Reglamento Provisorio* para la dirección y administración del Estado (3 de diciembre), mientras diera la Constitución definitiva⁷⁴. El reglamento de 1817 era muy semejante al estatuto de 1815 y muchas de sus cláusulas eran una simple reproducción de las de este último, si bien daba al gobierno del Estado una forma unitaria.—No tiene mayor importancia como antecedente constitucional, pues poco tiempo estuvo en vigencia, porque el 20 de abril de 1819 el Congreso sancionó la Constitución permanente.

57. Esta Constitución, unitaria⁷⁵, fué precedida de un larguísimo manifiesto, en el cual los constituyentes explicaban a los pueblos los motivos que habían tenido presentes al confeccionarla, como también la teoría general de ella. El manifiesto, además, contenía diversas consideraciones de política interna.

En cuanto al sistema institucional que aquel código establecía,

(72) Obra recién citada, t. I, p. 160.

(73) «Por haber sido el que dió el Señor a su antiguo pueblo, el que Josuero instituyó en su iglesia »...

(74) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, p. 441, n° 1144.

(75) *Ibidem*, t. I, p. 502, n° 1300.



sus autores declaraban: « Seguramente podemos decir con igual derecho lo que decía una sabia pluma en su caso, que la presente Constitución no es: ni la democracia fogosa de Atenas, ni el régimen monacal de Esparta, ni la aristocracia patricia o la efervescencia plebeya de Roma, ni el gobierno absoluto de Rusia, ni el despotismo de la Turquía, ni la federación complicada de algunos estados. Pero es, sí, un estatuto que se acerca a la perfección; un estado medio entre la convulsión democrática, la injusticia aristocrática y el abuso del poder ilimitado ». — En efecto, la Constitución de 1819 era todo y no era nada: era una combinación teórica y arbitraria que lo mismo podía servir para cualquier cosa. Fué preparada por el Congreso dictatorial o unitario para dar formas a ciertos planes monarquistas concebidos de nuevo en aquella época difícil, como se verá luego. No contenía ninguna declaración franca y expresa sobre la *forma de gobierno* que debería tener el Estado, limitándose a decir en uno de sus artículos: « La Nación, en quien reside originariamente la soberanía, delega el ejercicio de los altos poderes que la representan, a cargo de que se ejerzan en la forma que ordena la Constitución », etcétera (art. 105). Pero esto no importaba proclamar y establecer el régimen republicano; puesto que aún residiendo la soberanía en la Nación, — como decía el texto transcripto, — podría haberse instituido una monarquía, en un principio representativa y después hereditaria. Esto estuvo en los propósitos secretos del Congreso y del directorio. Afirma Varela ⁷⁶, que « la Constitución había sido dictada con estos propósitos eminentemente monárquicos; e inútil para los fines que tuvieron en vista sus autores, sirvió, sin embargo, para producir la disolución nacional. Cualquiera que se detenga a estudiar esa Constitución de 1819, comparándola con la cultura e ilustración del pueblo que debía regir, y conociendo el estado de anarquía en que se encontraban las provincias, se dará cuenta inmediatamente de que aquel documento, demasiado científico y bien concebido como código de organización política de un país libre, no se había sancionado con la intención de que sirviera efectivamente de ley suprema en aquellos momentos ».

58. El partido monarquista, que con breves intermitencias se empeñaba desde antes de la asamblea del año XIII en hacer efectivos sus planes, con la coronación de un rey constitucional, como soberano de las Provincias Unidas — fuese éste español, portugués, indio, etc. — había iniciado nuevas gestiones diplomáticas en las

(76) Obra citada, t. III, p. 235.



cortes europeas. Rivadavia reiteraba ante estas cortes extranjeras sus maniobras de 1815; y Valentín Gómez trabajaba por la candidatura del príncipe de Luca, ex-rey de Etruria, bajo el protectorado de Francia. El Congreso, tanto se había complicado en estos manejos ocultos, misteriosos, que, en la sesión secreta del 12 de noviembre de 1819, sancionó « las condiciones bajo las cuales había de admitirse la propuesta hecha por el ministerio de negocios extranjeros de la corte de París para establecer en las Provincias Unidas una monarquía constitucional »⁷⁷. Y esas condiciones sancionadas por el Congreso, fueron comunicadas por el ministro Tagle, — directorio de Rondeau, que había reemplazado a Pueyrredón, — al representante argentino en Europa, doctor Valentín Gómez, por nota fechada el 20 de enero de 1820. Eran nueve, y las siguientes las más notables: « 3ª Que la Francia se obligará a prestar al príncipe de Luca todo el auxilio necesario para establecer una monarquía en estas provincias, y para hacerla respetar, debiendo esta monarquía comprender cuando menos todo el territorio de la antigua demarcación del virreynato del Río de la Plata, y contener por consecuencia dentro de sus límites, la Provincia de Montevideo con toda la Banda Oriental, situada entre el río, Corrientes y el Paraguay. 4ª Que estas provincias reconocerán por soberano al duque de Luca, conservando la Constitución que ellas habían jurado »⁷⁸, con excepción de algunos artículos que no podrían adaptarse a la forma de un gobierno monárquico hereditario, los que serán modificados de acuerdo con los principios constitucionales que les han dado origen».

59. Además, algún tiempo antes el Congreso había autorizado otra gestión diplomática ante la Corte del Brasil, con ulterioridades aún más graves. En las sesiones secretas de los días 4 de setiembre — a dos meses escasos de la declaración de la independencia — y 27 de octubre de 1816, el Congreso había resuelto enviar una misión especial ante aquella corte, confiándola a don Miguel de Irigoyen, y sancionando las instrucciones a que éste debía ajustarse en el desempeño de su misión. Estas instrucciones fueron clasificadas en reservadas y *reservadísimas*, expresándose entre estas últimas: que « si se le exigiese al comisionado que estas Provincias se incorporen a las del Brasil, se opondrá abiertamente manifestando que sus instrucciones no se extienden a este caso y exponiendo

(77) U. Frías, colección citada, t. I, p. 441.

(78) Estas palabras, que subrayo, comprueban acabadamente lo que dije antes sobre los propósitos tenidos en vista por el Congreso al sancionar la Constitución de 1819.



cuántas razones se presentan para demostrar la imposibilidad de esta idea y los males que ella produciría al Brasil. Pero si después de apurados todos los recursos de la política y del convencimiento insistiesen en el empeño, *les indicará* (como una cosa que sale de él, y que es lo más a que tal vez podrán prestarse estas Provincias) *que formando un Estado distinto del Brasil, reconocerán por su monarca al de aquél* mientras mantenga su corte en este continente, pero bajo una Constitución que le presentará el Congreso y en apoyo de esta idea esforzará las razones que se han apuntado en las instrucciones que se le dan por separado de éstas, y además que puedan tenerse en consideración »⁷⁹. Esta resolución incalificable mereció que el entonces Director Pueyrredón, con fechas 4 de octubre y 18 de noviembre de dicho año, enviara al Congreso dos notas en las que dignamente protestaba por tales desaciertos, advirtiéndole: que « si razones superiores dictasen al Congreso que debe insistir en estos planes, yo le suplico que se me exima de tener parte en ellos, constituyendo otra persona que juzgue compatible con sus deberes el desempeño de un cargo que comprometería inútilmente mi seguridad, mi conciencia y mi reputación ».

Todos estos desaciertos injustificables del Congreso y de los prohombres que dirigían la política y la diplomacia argentina en 1819, debían traer fatalmente consecuencias muy graves cuando los pueblos se diesen cuenta de ellos. La reacción tenía que producirse.

Y esa reacción oportuna y saludable para la patria vendría, como muchas veces sucedió en el curso de nuestra historia civil, impelida por las brisas del Paraná!...

(79) *Apéndice* a la citada obra de Saldías, p. 393.

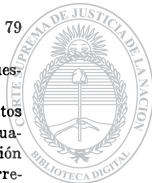
**El triunfo del « federalismo republicano »**

(1820)

60. Preliminares de la crisis política. — A fines de 1819 la situación del Congreso y del directorio era por demás comprometida para que esas autoridades nacionales pudieran conservar su estabilidad, afectada seriamente por sus propios desaciertos políticos y diplomáticos, que ponían en grave peligro no sólo los principios republicanos por los que se habían declarado los pueblos argentinos desde 1810, sino que también la causa de la independencia nacional, proclamada en Tucumán el 9 de julio de 1816. Los preliminares inherentes a los grandes sacudimientos sociales, que transforman la fisonomía de un pueblo y marcan su destino definitivo, eran demasiado significativos para el gobierno nacional.

Comprendiéndolo así, el Director había concebido un vasto plan de defensa contra la acción combinada de prestigiosos caudillos federales, tendiente ésta a provocar la renovación del personal gubernativo que entonces regía a la Nación. Ese plan consistía en concentrar en Buenos Aires a los dos grandes ejércitos de San Martín y de Belgrano, situados, respectivamente, al pie de los Andes y al norte de la República, y batir completamente con ellos las fuerzas de los caudillos, asegurando, de tal modo, la estabilidad del gobierno nacional y el imperio de la Constitución unitaria sancionada por el Congreso.

El Director (Rondeau) intentó negociar una conciliación con el caudillo de los orientales José Artigas, que sostenía en la campaña uruguaya la guerra contra los portugueses, posesionados de Montevideo; pero Artigas exigió al Director que inmediatamente decidiese la expulsión de aquéllos de la citada plaza (18 de julio de 1819). Mas éste último, lejos de pensar en semejante rompimiento con la corte del Brasil, escribió al representante argentino ante ella, Manuel J. García, ordenándole que consiguiese del gabinete lusitano la cooperación del ejército imperial y la de la escuadra para batir



a los caudillos en Entre Ríos, «obrando en combinación con nuestras fuerzas»¹.

Hallábase dispuesto, pues, el Director, a echar mano de cuantos efectivos estuvieran a su alcance — aún de un ejército y una escuadra extranjeros y de hecho enemigos — para sostener su posición bamboleante. Sin embargo, no le era dado ir contra la fuerza irresistible de acontecimientos inevitables. El general San Martín, decidido a operar sobre el Perú para vencer allí la obstinada resistencia que a la causa de la emancipación americana oponían los ejércitos españoles; convencido de que toda ofensiva por el territorio del norte argentino resultaría ineficaz, y quizá desastrosa, como había sucedido antes, desde 1811; dispuesto a no contaminar su brillante ejército en una guerra civil azarosa y cruenta, cuyas vicisitudes imprevisibles podrían arrastrarle en medio del desastre general; — el capitán de los Andes, decía, no prestó oídos a los urgentes y repetidos llamados que le hiciera el Director. Sabía bien que Pueyrredón había transmitido al sucesor una sombra de poder, y que todo empeño en detener la corriente impetuosa de las reivindicaciones populares sería vano y estéril. ¿Vería él, allá en el fondo de su conciencia de patriota y de militar, que el gobierno nacional estaba irremisiblemente perdido? — Conocido el temple de su corazón, no puede sospecharse que tales cálculos hiciera; pero sí está probado que para él lo primero era la causa de la independencia americana, y habíase formado la convicción de que «todo se lo llevaría el diablo» — según sus propias palabras — si fracasaba la expedición al Perú, de la que esperaba tan óptimos resultados. La reiterada orden del Director le puso en la «hora psicológica», como bien se ha dicho del momento culminante en su vida de patriota y de militar. Determinose a desobedecer a su gobierno, cargando ante la historia con una responsabilidad tremenda.

Invocó el Director, primero, la necesidad de que se pusiese en camino hacia la capital para preparar la defensa del país contra una formidable expedición española que se organizaba en Cádiz, destinada a reconquistar las colonias insurgentes. Pero San Martín tuvo oportuna y exacta información de que dicha amenaza ya no existía, porque el ejército español que se aprontaba, en parte se había sublevado y en mucho había sido afectado por la fiebre amarilla. Habiéndose realizado la salida de la anunciada expedición, otra hubiere sido, sin duda, la actitud del gran capitán.

(1) Los documentos en Saldías, ob. cit., págs. 443-456.



A pesar de tener iguales informaciones el gobierno, por conducto de sus agentes, persistió en su propósito de traer a Buenos Aires el ejército de los Andes, y reiteró sus órdenes. El general Mitre, en su notable historia del héroe americano, ha juzgado el plan del Director con las siguientes palabras: «Considerado este plan desde el punto de vista moral, militar y político, era una cobardía, en presencia de poco más de 1.500 montoneros mal armados que lo amenazaban; una imprevisión, entregar todo el resto del país al enemigo, y circunscribirse a un solo punto, que por sí mismo estaba garantido; era una abdicación del poder abandonar a la anarquía todo el territorio, donde su acción se dilataría naturalmente y sin resistencia, y una verdadera deserción de la causa de la revolución desgarnecer la frontera del norte, que hacía frente al ejército realista del Alto Perú, renunciar a la alianza con Chile y a la expedición del Alto Perú, y lo era mucho más si se toman en cuenta las tenebrosas maniobras a que respondía, como luego se verá más claro. A haberse realizado tal reconcentración, — como lo hemos observado en otro libro histórico, — y aún suponiendo preservada a la Provincia de Buenos Aires de los males de la anarquía, este resultado negativo habría importado la disolución nacional de hecho, el aislamiento del poder general, y el divorcio con los intereses de las demás provincias. Aún triunfante en una batalla, la cuestión no se decidía. Había que emprender una nueva guerra de conquista contra todo el país insurreccionado, en que los ejércitos se gastarían estérilmente si es que no concurrían al desórden »².

61. Mas el verdadero objeto a que respondía el plan militar del directorio era, como lo dice el general Mitre, apoyar con las tropas de la Nación más poderosas — los ejércitos de Belgrano y San Martín — la realización de la empresa monarquista en que estaban enredados el Congreso y el Director. Patrocinada la coronación del príncipe de Luca por la diplomacia del gobierno nacional — de lo que se ha hablado en el capítulo anterior, — no ignorarían los congresales y Rondeau que, el día mismo en que pisara el territorio patrio el monarca que se nos adjudicaba tan misteriosamente, el país entero se levantaría como un solo hombre para impedir tan escandaloso hecho; pero la presencia en Buenos Aires de aquellos dos grandes ejércitos, con sus beneméritos jefes, contribuiría a poner

(2) *Historia de San Martín y de la Emancipación Sud-Americana* (Bs. Aires, 1889), t. II, p. 415.



en planta tan turbio negocio³. Valentín Gómez había suscripto en París el convenio *ad referendum*.

Gran parte de la opinión pública tenía conocimiento del extraño negociado de monarquía rioplatense, no obstante las precauciones tomadas por sus gestores para ocultarlo; de manera que cuando se supo, el desprestigio del gobierno nacional, que así atentaba contra la libertad y la independencia del país, llegó a su punto extremo. «Jamás Congreso alguno en el mundo — dice Mitre — demostró menos conciencia de su situación, más carencia de ideas ni mayor ineptitud política, administrativa y militar. Era, en realidad, una situación perdida por el agotamiento de fuerzas intelectuales, morales y materiales, a lo que se agregaba el germen de disolución que los poderes públicos llevaban en su seno por la confabulación del plan monarquista a cuyo triunfo pretendían hacer concurrir los ejércitos de la República, violentando la opinión, justamente irritada contra este plan, producto del cansancio y de la cobardía republicana»⁴.

62. La «desobediencia» de San Martín, salvó, no únicamente la emancipación de la América del Sur, con el éxito feliz que luego tuvo su expedición a Lima, sino también la libertad política de nuestra Nación, desde que dejaba entregados a su suerte fatal a los poderes nacionales que caerían al primer embate de los pueblos en armas⁵.

(3) El general Mitre publicó el documento probatorio de esta afirmación: «Reservadísimo. — Todos los motivos que hacían urgente su aproximación con el ejército de su mando, son un átomo respecto de los que han ocurrido estos últimos días. Ellos son de un orden superior a todo lo que se puede imaginar; y ponen en el más grande de los conflictos, no ya a la presente administración, «sino directamente toda la existencia de todas las provincias». Las comunicaciones de Europa no visiblemente recibidas, nos anuncian próximamente y de un modo indudable un mal mayor que el de la expedición española; pero no pudiendo aventurarse al papel en ninguna forma, es preciso que acelere sus marchas para imponerse y prepararnos extraordinariamente y con urgencia, para que el Estado pueda ser salvado. Es un negocio de la última importancia; es inútil decir más». Nota de Rondeau a San Martín, fechada en el cuartel general de Luján, el 10 de noviembre de 1819. Mitre, ob. cit., t. II, p. 417.

(4) Obra citada, t. II, p. 429.

(5) La previsión del genial libertador de que su ejército iba a deshacerse en medio de la anarquía, contaminado por el espíritu de insubordinación, tan en boga entonces, fué confirmada con la sublevación del regimiento «cazadores de los Andes», compuesto de más de mil plazas, en San Juan (el 9 de enero de 1820) y que pertenecía a su ejército expedicionario. Confr. J. M. Paz, *Memorias póstumas* (La Plata, 1892), t. I, p. 359.



Tampoco pudo contar el directorio para sostenerse en su precaria posición con el auxilio del ejército del norte. Belgrano, cumpliendo las órdenes terminantes que se le dieron, bajó hacia la capital, dejando en Tucumán una pequeña fuerza de guarnición. Habiendo delegado el mando del ejército en el general Cruz, éste llegó hasta la posta de Arequito, en los límites de la Provincia de Córdoba; pero la oficialidad que respondía al jefe del estado mayor, general Bustos, se resistía a tomar parte en la guerra civil, para lo que se la traía a Buenos Aires. El astuto Bustos, explotando estos sentimientos hábilmente, se puso a la cabeza del movimiento subversivo, que estalló en dicho punto en la noche del 9 al 10 de enero de 1820; y como el general Cruz perdiera toda autoridad sobre las tropas, aquel caudillo dispuso, para el logro de sus ambiciones — consistentes en adueñarse de Córdoba, su Provincia, con vistas al poder supremo nacional — de uno de los mejores ejércitos del país.

El general Paz, en sus «Memorias», explica los fines que guiaron a los autores de la sublevación de Arequito: «Puedo asegurar — dice — con la más perfecta certeza, que no había la menor inteligencia ni con los jefes federales, ni con la montonera santafecina; que tampoco entró ni por un momento en los cálculos de los revolucionarios, unirse a ellos ni hacer guerra ofensiva al gobierno, ni a las tropas que podían sostenerlo; tan sólo se proponían separarse de la cuestión civil y regresar a nuestras fronteras amenazadas por los enemigos de la independencia; al menos éste fué el sentimiento general más o menos modificado de los revolucionarios de Arequito: si sus votos se vieron después frustrados, fué efecto de las circunstancias, y más que todo, de Bustos, que sólo tenía en vista el gobierno de Córdoba, del que se apoderó para estacionarse definitivamente»⁶.

63. No quedaban a disposición del directorio más que las fuerzas de la capital, con las cuales organizó la defensa de su causa. Rondeau en persona salió a campaña en busca de los generales Ramírez y López, que mandaban el ejército «federal». La batalla tuvo lugar en Cepeda, cerca del arroyo del Medio, el 1° de febrero del año 20. Los directoriales fueron derrotados, salvándose, sin embargo, la infantería y la artillería mandada por el general Balcarce.

64. **Caída del gobierno nacional.**—La batalla de Cepeda concluyó con el régimen político fundado por el Congreso nacional.

(6) Obra citada, t. I, p. 368.



La derrota infligida al Director fué como la ejecutoria que los pueblos alzados en armas para defender su libertad pusieron a sus designios. Vacilante aquel Congreso ante el pavoroso conflicto a que lo habían arrastrado sus grandes errores políticos y diplomáticos, no atinó en los postrimeros días de su existencia más que a conferir al Director sustituto, don Juan Pedro Aguirre, alcalde de primer voto del Cabildo de la capital, poderes ilimitados, pero puramente nominales, «para poner en un pié respetable de defcnsa esta ciudad y Provincia, proporcionándose o sacando a este efecto el dinero necesario por todos los medios que le dicte la suprema ley de la salvación de la Patria», etc.⁷. Era tarde ya para salvar la situación. Vencido el jefe del gobierno, la caída de todos los poderes tenía que producirse de inmediato. Así ocurrió; pues el día 11, el cabildo — invocando «la salud pública, cuyos peligros no es posible detallar en el momento» — intimó al Congreso a que se disolviese y al Director Rondeau que renunciara su cargo, como lo hicieron⁸. El mismo día el cabildo publicó un bando, anunciando que asumía el gobierno de la ciudad y Provincia de Buenos Aires.

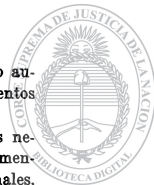
Respondiendo a una invitación del general Ramírez, dirigida desde su cuartel en campaña el día 2, esta corporación designó tres diputados para que se entrevistaran con aquél y concertaran la paz; mas el caudillo entrerriano contestó: «que es inútil toda tentativa para entrar en tratados con el ejército de mi mando, siempre que las proposiciones no me sean hechas por el *gobierno provisorio de la Provincia, elegido por ese pueblo libre de toda opresión*»⁹. El cabildo, entonces, cediendo a la conminación del caudillo federal, que sustentaba sus requisitorias con un poderoso ejército, convocó al pueblo para que, en los días 18 y 19, concurriese a los comicios a efecto de elegir doce electores que designaran el Gobernador de la Provincia (12 de febrero). Con igual fecha, librabz oficios a los gobiernos y cabildos del interior, instruyéndolos de los acontecimientos de esos días; y noticiándolos de que había reasumido provisoriamente el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por la caducidad de los poderes nacionales, declaraba: «que todas las de la Unión están en estado de hacer por sí mismas lo que más convenga a sus intereses y régimen interno»¹⁰. En estos famosos bandos del

(7) 3 de febrero, *Gaceta de Buenos Aires*, extraordinaria del 4 de febrero.

(8) *Gaceta*, extraordinaria del 15 de febrero.

(9) *Idem*.

(10) *Gaceta*, del 16 de febrero, n° 160; y *Eg. Nac.* (ed. 1879), t. I, n° 1400.



cabildo de la capital histórica, encuéntrase la base del gobierno autónomo de la Provincia, así como la pauta de los acontecimientos políticos en las demás, según se verá más adelante.

65. Me he detenido en algunos detalles por conceptuarlos necesarios para que el lector pueda apreciar la magnitud del momento histórico en que los caudillos derribaron los poderes nacionales, y a la vez comprender los propósitos que los inspiraron en su trascendental campaña. Se ha dicho y repetido con demasiada ligereza que los caudillos federales del litoral eran movidos por bajas pasiones y no buscaban otra cosa que el desorden social para medrar con los despojos de la unidad de la patria, anarquizada por ellos. Se les ha llamado bárbaros sin conciencia del mal que causaban al país, carentes de ideas políticas orgánicas y aún del sentimiento de la nacionalidad. Los documentos en que expresaron sus principios y, más que nada, la actitud que asumieron en su campaña contra el Congreso y el directorio, prueban fehacientemente la inexactitud de tales afirmaciones. Ellos eran los representantes auténticos del alma popular, sublevada por los atentados a la libertad, que consumaron los poderes nacionales. Levantaron la bandera más simpática a las multitudes: *la república federal*, por cuyo establecimiento, como forma política de la Nación, habían clamado desde 1810; y nótese que levantaron esa bandera en frente del pendón monárquico sostenido por el gobierno directorial con tanto afán. La guerra civil no era, así, provocada por ambiciones de gauchos elevados a las sillas gubernamentales por turbas desenfrenadas o despotizadas por el terror a los desmanes de aquéllos. Cada caudillo, salvo algunas excepciones desgraciadas, era «el hombre representativo» de la voluntad de su Provincia. El jefe del ejército federal que triunfó en Cepeda, Francisco Ramírez, era el primero entre sus comprovincianos, por su prestigio militar, por la adhesión del pueblo a sus ideas políticas, por su habilidad para conquistar la simpatía de las masas.

66. Si hubiera sido un caudillo anarquista, como algunos han querido presentarlo, Ramírez no hubiese ofrecido la paz a Buenos Aires en condiciones honrosas, ni contribuido de buena fe y eficazmente a que creara su autonomía política. Era que el objeto principal de su campaña tendía a salvar los principios democráticos de nuestra revolución, conculcados primero, y luego abandonados por el gobierno directorial. «La democracia es deudora de este servicio a la montonera inculca del litoral», — afirma un historiador in-



sospechable¹¹. «El directorio y el Congreso, donde actuaba lo más distinguido del país por su inteligencia, llevaban la política misteriosa que la publicación de las actas secretas hizo conocer al pueblo, y sin aquella lucha, que desbarató los planes del Parlamento, nada los habría detenido en su errado y funesto propósito de monarquía». — Y otro distinguido autor¹² llega a decir «que la nacionalidad argentina se debe, en gran parte, al esfuerzo de los caudillos, que en ningún momento intentaron disolver la Nación».

Ramírez, como los demás caudillos, no concebía la democracia sin que fuera acompañada de la federación de las provincias; y ambos conceptos, que para él se resumían en una sola idea, lo indujeron a hacer la guerra al directorio. Logrado su objeto principal y consecuente con sus principios y declaraciones, definió claramente su actitud para el pueblo de Buenos Aires, en los términos que dejo explicados más arriba.

67. La autonomía de la Provincia de Buenos Aires. — Ramírez contribuyó en gran parte a la organización institucional de la Provincia de Buenos Aires, como estado federal dentro de la Unión. La autonomía de este glorioso pueblo fué una de las inmediatas consecuencias de la victoria de los caudillos en Cepeda. El bando del cabildo, del 12 de febrero, convocando al pueblo de la ciudad y Provincia para que eligiese la junta de electores, es, podría decirse, la «partida de bautismo» de su autonomía política.

El cuerpo electoral, compuesto por los ciudadanos de la ciudad en cabildo abierto, designó, el 16 de febrero, doce personas de las más espectables, para formar la junta que debía elegir Gobernador¹³. *Los representantes del pueblo*, como los llama el acta capitular, nombraron Gobernador provisorio — «hasta que pueda reunirse el voto de la campaña» — a don Manuel de Sarraatea, el día 17.

Buenos Aires tenía así organizados los dos departamentos o po-

(11) Pelliza, *Historia Argentina* (Bs. Aires, 1910), t. I, p. 475.

(12) L. V. Varela, ob. cit., t. III, p. 331; véase también Saldías, ob. cit., p. 199.

(13) Fueron éstos: Juan José Paso, Victorio García de Zúñiga, Antonio José de Escalada, Vicente Anastasio de Echevarría, Tomás Manuel de Anchorena, Sebastián Lezica, Juan José Cristóbal de Anchorena, Vicente López, Manuel Luis de Oliden, Juan Pedro Aguirre, Manuel Obligado y Manuel de Sarraatea, después Gobernador. *Gaceta de Buenos Aires*, extraordinaria del 17 de febrero; *Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires*, recopilación de A. Prado y Rojas (Bs. Aires, 1877), t. II, p. 45; *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, n° 1402.



deres políticos de su sistema de gobierno (nada se innovó por entonces en lo judicial), y estaba en condiciones de concertar el *vínculo federativo* con las provincias hermanas, como lo hizo por la «Convención del Pilar», de que me ocuparé en seguida, y por otros pactos posteriores.

La actitud política de los caudillos que derrocaron el régimen del directorio, no fué, pues, abominable, en lo que concernía a la situación particular de la Provincia. Por eso decía antes que en la conducta que observaron después de la batalla de Cepeda está la prueba de que profesaban ideas orgánicas en lo relativo a la obra de reconstrucción institucional. De la «Junta de electores», creada el 16 de febrero, salió la célebre *Junta de Representantes*, o poder legislativo de la Provincia, que tan profícua y notable labor desarrolló durante los gobiernos modelos de Martín Rodríguez y de Las Heras. No destruyeron lo existente los caudillos para no crear ni contribuir a crear nada en su lugar; no hicieron pisar con sus caballos el suelo fértil de la Provincia, para que, como Atila con sus potros, impidiesen que allí saliese de nuevo la hierba.

Trajéronle «de donde —al decir de Alberdi— han salido y saldrán los destinos de la República», el auxilio reconfortante y necesario para salvar del naufragio los principios orgánicos de la democracia federal, arrancando de cuajo la planta exótica de la monarquía y del centralismo absorbente, con la que pretendieron substituir al árbol frondoso y nativo de la libertad los miembros del régimen caído.

68. El pacto del Pilar. — Pero no preocupaba a Ramírez tan sólo el afianzamiento de las autonomías provinciales, circunscriptas al estrecho egoísmo de lo puramente doméstico; sino que ansiaba la unión fraternal de todas, constituida sobre la base indestructible de la nacionalidad argentina y de la igualdad de derechos entre ellas. Su nacionalismo, que él como los demás caudillos de la época profesaban ¹⁴, está ahora fuera de discusión. Basta ojear las proclamas

(14) El general Bustos, que encabezó la sublevación de Arequito, escribía al general Soler, desde Córdoba, el 19 de febrero: «.... Luego que llegué a este pueblo, aprovechando los momentos, me puse en comunicación con todas las provincias, incitándolas a un nuevo Congreso que sin mezclarse en la administración interior de cada una, reglase los intereses generales de todas, y diese un fuerte impulso a la defensa común. A esta fecha, sólo de la de Tucumán se ha recibido contestación, y entiendo que todas marchan de acuerdo al mismo objeto, que es la federación». *Gaceta de Buenos Aires*, n° 162, de marzo 1° de 1820. Luego se verá cómo Bustos insistió en su propósito de reunir un Congreso nacional y por cuáles motivos fracasó su intento.



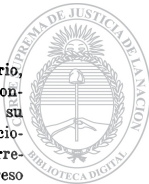
y declaraciones oficiales que hicieron, para comprobar que no intentaban destruir la unión nacional, pues alimentaron en su espíritu, más o menos rústico, más o menos culto, el sentimiento de la argentinidad. « Si los hombres cambian de rumbo en esa inmensa vorágine que forma el caudillismo y la guerra civil de treinta años — escribe L. V. Varela¹⁵ — hay que reconocer, sin embargo, que en medio de esa noche de la historia, brilla siempre como faro luminoso el sentimiento de la unidad nacional, no abandonado jamás por los argentinos, que no tuvieron, sin embargo, inconveniente en asolar algunas de las provincias interiores ».

Organizado el gobierno propio de Buenos Aires, en la forma que se ha descripto, Sarratea delegó el mando en el coronel mayor don Hilarión de la Quintana y partió a entrevistarse con Ramírez y López para estipular la paz, que quedó suscripta por los tres gobernadores el 23 de febrero, « con el fin de poner término a la guerra suscitada entre dichas provincias, de proveer a la seguridad ulterior de ellas, y de *concentrar sus fuerzas y recursos en un Gobierno Federal* »¹⁶. No voy a estudiar minuciosamente esta convención, que es el primero de los « pactos preexistentes » a que se alude en el preámbulo de nuestra Constitución; pero sí haré resaltar sus disposiciones más importantes para la historia institucional del país.

69. En el artículo 1º, las partes contratantes declaran sus ideas y principios respecto de la organización futura del país. « Protestan las partes contratantes, que el voto de la Nación y muy en particular en las provincias de su mando, respecto al sistema de gobierno que debe regirlas, se ha pronunciado en favor de la *federación*, que de hecho admiten. Pero que debiendo declararse por diputados nombrados por la libre elección de los pueblos, se someten a sus deliberaciones. A este fin, elegido que sea por cada Provincia popularmente su respectivo representante, deberán los tres reunirse en el convento de San Lorenzo, de la Pcia. de Santa Fe, a los sesenta días contados desde la ratificación de esta Convención. Como están persuadidos que todas las provincias de la Nación aspiran a la organización de un *gobierno central*, se comprometen cada una de por sí de dichas partes contratantes a invitarlas y suplicarlas concurren con sus respectivos diputados, *para que acuerden cuanto puidiere convenirles y convenga al bien general* ». Las palabras subrayadas de este artículo revelarán al lector las intenciones de los caudillos

(15) Obra citada, t. III, p. 364.

(16) *Gaceta de Buenos Aires*, 1º de marzo, nº 162; *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, nº 1405; Prado y Rojas, ob. cit., t. II, p. 47.



al pactar con el gobierno legítimo de Buenos Aires; el comentario, para hacerlas resaltar, estaría de más, aparte de que yo no dispongo del espacio necesario para ello en este libro. Tan firme era su convicción de la conveniencia en subordinarse a un gobierno nacional, pero federativo, que en el artículo 6° se resolvía dejar el arreglo de los límites interprovinciales hasta la reunión del «Congreso general de diputados», que sería el Congreso Constituyente de la Nación.

El artículo 7° tiene una notable importancia para la historia del país, porque pone bien de manifiesto el empeño de los caudillos en justificar ampliamente ante la opinión pública de la época y ante el juicio de la posteridad, los graves motivos que los habían impulsado a derrocar el régimen directorial, cuyos miembros se confabulaban para ahogar en su cuna la libertad del pueblo, declarada en los días inaugurales de Mayo. «La deposición de la antecedente administración — decía el citado artículo — ha sido obra de la voluntad general por la repetición de crímenes con que comprometía la libertad de la Nación, con otros excesos de una magnitud enorme; ella debe responder en juicio público ante el tribunal que al efecto se nombre: esta medida es muy particularmente de interés de los jefes del ejército federal, que quieren justificarse de los motivos poderosos que les impelieron a declarar la guerra contra Buenos Aires en noviembre del año próximo pasado, y conseguir con la libertad de la Provincia de Buenos Aires, la garantía más segura de las demás unidas».

En cumplimiento de esta parte del pacto del Pilar, el gobierno de Buenos Aires comenzó el procedimiento contra los miembros del extinguido Congreso, fundándose en que aquéllos habían autorizado las gestiones de V. Gómez en París para coronar al príncipe de Luca, y negociado tratados con el gobierno lusitano contra la libertad del país. Pero, en los primeros días de mayo, el gobierno pasó un oficio a la Junta de Representantes preguntándole si podría permitir el retiro a sus casas a los ex-congresales detenidos, guardando en ellas el arresto que sufrían; y la Junta acordó ponerlos en libertad, con prevención de que los de las provincias libres quedarán sin el menor gravamen, y los de Buenos Aires y de las ocupadas por el enemigo guardasen arraigo dentro de la Provincia¹⁷. No tuvo el proceso mayores consecuencias¹⁸.

(17) *Gaceta de Buenos Aires*, n° 2, del 10 de mayo.

(18) Otro resultado notable que tuvo la Convención del Pilar fué el de anular completamente la influencia política de Artigas en el litoral argentino,



70. Vindicación. — La idea de un gobierno monárquico para las Provincias Unidas, que los directoriales de 1819 habían auspiciado y puesto en vías de estricta e inmediata ejecución, venía siendo apañada desde 1810 por gran parte del elemento dirigente de la revolución argentina. Primero se concibió el proyecto de coronar a la princesa Carlota de Borbón; poco más tarde, en 1814, se trabajó en la corte de Madrid por la candidatura del príncipe Francisco de Paula, hijo segundón de Carlos IV; en seguida apareció el infantil y carnavalesco proyecto de Belgrano sobre monarquía incana, que tan fervientes adeptos tuvo; después el proyecto de incorporación a la corona del Brasil, salido del mismo Congreso de Tucumán; luego el plan para coronar al príncipe de Luca, «bajo la protección efectiva de Francia». Aun en plena crisis política y social, cuando las masas populares hacían flamcar la bandera de la democracia y del federalismo, el general Belgrano continuaba aferrado a sus convicciones monárquicas. Cuenta Paz en sus «Memorias», que Belgrano, a propósito de la Constitución de 1819, le dijo: «Que no teníamos ni las virtudes ni la ilustración necesarias para ser República, y que era una monarquía moderada lo que nos convenía. No me gusta — añadió — ese gorro y esa lanza en nuestro escudo de armas, y quisiera ver un *cetro* entre esas manos, que son el símbolo de la unión de nuestras provincias»¹⁹.

Y bien; en 1820, cuando los caudillos del litoral arremetieron con sus ejércitos contra los vacilantes poderes nacionales; cuando otros se levantaron airados en el interior del país, erigidos por sí mismos o por la voluntad de sus pueblos en gobiernos autónomos; cuando cada Provincia se reconcentró en sí misma y el gobierno de la Nación quedó acéfalo, — fué porque el espíritu democrático hizo explosión y reaccionó contra las compresiones a que se le había

al punto de destruirla para siempre. En efecto; en el artículo 10° de la misma se dispuso que sería puesta en su conocimiento, remitiéndosele una copia, «para que siendo de su agrado — decía — entable desde luego las relaciones que puedan convenir a los intereses de la Provincia de su mando, cuya incorporación a las demás federadas se miraría como un dichoso acontecimiento». Como se vé, se le asignaba el papel de un simple Gobernador de Provincia, desconociéndose el de «Protector de los pueblos libres» con que él mismo se había investido, atribuyéndose la supremacía política sobre Entre Ríos y Corrientes, y aún sobre Santa Fe. Como Artigas rechazó después la Convención del Pilar por haberse concertado sin su anuencia, Ramírez lo combatió y venció en Entre Ríos, obligándolo a refugiarse en el Paraguay, «de cuyas selvas no pudo salir más para volver a ver el sol de su patria».

(19) Tomo I (La Plata, 1892), p. 349.



querido someter por los gobiernos centralistas de Buenos Aires. Los principios republicanos y la convicción de que el sistema federal era el único posible para organizar la Nación, estaban hondamente arraigados en la conciencia colectiva de pueblos y caudillos. Su existismo no les permitía justificar la teoría del gobierno por privilegio de una clase social o por prerrogativa regia. La revolución argentina, según se ha explicado en un capítulo anterior, había proclamado solemnemente el principio de la soberanía del pueblo como fórmula permanente para la organización institucional del país, y los caudillos y las masas lo recogían entonces como herencia inenajenable.

Además, la nivelación de todas las clases sociales había sido afianzada por el esfuerzo común e igualitario en la guerra por la independencia nacional, de manera que no existían antecedentes que fundamentaran la preeminencia de unos sobre otros: de todo lo cual se derivaba la legitimidad de la protesta contra la perpetuación de una oligarquía porteña en el gobierno del Estado, como venía ocurriendo desde la expulsión de los diputados provinciales en 1811, o contra la supremacía de la capital.

Los sucesos de 1820 fueron provocados por los desaciertos de los hombres que desde Buenos Aires pretendían constituir y dirigir la Nación según esas teorías que a los pueblos repugnaban, porque vulneraban sus más caros derechos y sus más innegables intereses. «Aquéllos, — observa Saldías, escritor porteño²⁰ — mantenían tal anarquía precisamente porque partían del error de creer que podían organizar el país por sus auspicios exclusivos en razón de sus ideales desacreditados. Por ello vivieron divorciados de la opinión robusta y vigorosa que si no se informaba en la ciencia del organismo trascendental que ellos pretendían poseer, tenía intuiciones claras; partía de la verdad de los hechos consumados y constituía una fuerza sin ayuda de la cual no había organización ni gobierno posible».

Pero, antes de formular un juicio crítico sobre esos sucesos del año 20, conforme a las premisas que he expuesto, es necesario que describa los acontecimientos habidos en las provincias del interior, dejando, ahora, a Sarratea en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y concertada la paz entre las provincias litorales.

(20) Obra citada, págs. 240-241. Véase Bernardo Frías, *Historia del general Güemes y de la Provincia de Salta* (Salta, 1902), t. III, págs. 570 y sigs.; H. T. Martínez, *Historia de Entre Ríos* (Bs. Aires, 1900), t. I, p. 469.



71. Las provincias del interior. — Una breve noticia sobre las provincias y la organización de su autonomía política, en 1820-21, es necesaria para explicarnos el triunfo del federalismo republicano entonces afianzado e impuesto como forma definitiva para el gobierno de la Nación, en consecuencia de dichos sucesos y de la compleción orgánica del país, determinada por sus antecedentes históricos. Trataré el asunto muy sintéticamente.

Córdoba. — Aunque la sublevación de Arequito se hizo, según dice el general Paz, con el propósito de que el ejército del norte no se inmiscuyera en la guerra civil y volviese a la frontera del Alto Perú para proseguir la causa de la independencia nacional, el general Bustos supo hábilmente aprovecharse de las circunstancias para hacerlo servir a la realización de sus planes políticos, en vez de cumplir sus promesas y el voto del ejército ²¹. Se hizo elegir Gobernador de Córdoba (19 de marzo de 1820), iniciando un gobierno de carácter «feudal», que duró, con algunas intermitencias, nueve años (19 de abril de 1829). Pero lo que a esta obra interesa es la organización constitucional de esa Provincia, dejando a un lado los abusos que pudiera cometer aquél y otros caudillos que usufructuaron el poder público. Digo lo mismo respecto de las demás provincias.

El 30 de enero de 1821, una Convención Constituyente sancionó la primera Constitución cordobesa, bajo el título de *Reglamento provisorio de la Provincia para el régimen de las autoridades de ella* ²². Constaba de doscientos cincuenta y dos artículos, que legislaban sobre los «derechos de la Provincia», los deberes y derechos del hombre y del ciudadano, del cuerpo social, la religión, el sufragio, composición del gobierno, asambleas electorales, atribuciones y limitaciones de los poderes, administración de justicia en lo civil y criminal, milicias provinciales, etc., etc. El artículo 2° (cap. I), declaró la autonomía de la Provincia y fijaba el concepto de la misma en estos términos: «*La Provincia de Córdoba es libre e in-*

(21) Zinny, *Historia de los Gobernadores* (Bs. Aires, 1879), t. II, págs. 205 y sigs.

(22) Según Zinny, ob. cit., t. II, p. 206, «esta Constitución, que no consta haya sido promulgada por el Gobernador Bustos, ni es de suponer lo hubiese verificado desde que él practicaba lo contrario de lo que en ella se disponía, fué la que, después de la época de Bustos, estuvo en vigor normalmente, hasta la nueva Constitución que bajo el título de *Código Constitucional de la Provincia de Córdoba*, fué promulgado el 9 de febrero de 1847, por el Gobernador Manuel López, perfectamente amoldada al sistema de gobierno de la época.



dependiente; reside esencialmente en ella la soberanía y le compete el derecho de establecer sus leyes fundamentales por constituciones fijas, y entretanto por reglamentos provisorios *en cuanto no perjudiquen los derechos particulares de las demás provincias y los generales de la Confederación*». Lo subrayado servirá al lector para advertir la inexactitud con que se definió la posición política de la Provincia dentro de la unión federativa que de hecho todas constituían.

La parte relativa a los derechos individuales y sus garantías (cap. II a V), era tomada en mucho de los estatutos y reglamentos nacionales anteriores, con el agregado de algunas disposiciones interesantes y necesarias para la reglamentación de la libertad civil. Lo mismo la parte que legislaba sobre la ciudadanía. Adoptaba el sufragio universal e indirecto para la elección de los miembros del *Congreso provincial* o poder legislativo. Asamblea unicamarista, tenía sus atribuciones claramente determinadas en numerosos artículos (cap. XIII); correspondiéndole, además: nombrar los representantes para el «Congreso general de los estados» en número que puedan sobrellevar los fondos de la República (Córdoba, que así se la llamaba), y que no exceda al de un diputado por cada 15.000 almas; elegir el Gobernador titular y el interino en caso de impedimento de aquél; autorizar gastos extraordinarios del poder ejecutivo, crear impuestos, autorizar empréstitos, etc.; organizar la administración de justicia, fijar los sueldos de los jueces; reglamentar la instalación de imprentas; nombrar una comisión de tres individuos de su seno para velar sobre la observancia del reglamento constitucional y darle cuenta de las infracciones que notare.

El poder ejecutivo se confiaba a un *Gobernador de la República*, por cuatro años, no pudiendo ser reelecto, sino por una sola vez y por un voto sobre las dos terceras partes del Congreso. Se le designaba también «capitán general de la Provincia». Sus facultades y las limitaciones al ejercicio del poder estaban extensamente tratadas en dos importantes capítulos (XV y XVI).

En cuanto al *poder judicial*, se disponía que «no tendrá dependencia alguna del poder ejecutivo supremo»; y en cuatro minuciosos capítulos se fijaban sus atribuciones y aún el procedimiento civil y criminal en los juicios. Y debo decir a este respecto que tan arraigada estaba en los constituyentes cordobeses la convicción de que en breve se dictaría la Constitución nacional, que el reglamento de 1821 contenía un artículo donde se defería al poder judicial federal el conocimiento y decisión de las siguientes causas: entre



dos o más provincias; entre una Provincia y ciudadanos de otra; entre ciudadanos de una misma que se disputaran tierras conocidas por diversas provincias; entre una Provincia, o ciudadanos de ella, y súbditos o estados extranjeros; y de aquellas en que el Estado federal fuese parte. He aquí, pues, un notable antecedente del artículo 100 de la Constitución argentina actual.

Tal era, a grandes rasgos, la Constitución de 1821 que organizó el gobierno republicano-representativo en la Provincia de Córdoba y cuya autonomía consolidó.

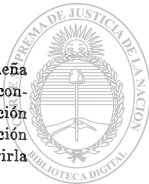
72. Tucumán. — La Provincia de Tucumán comprendía hasta 1820-21 el territorio formado por Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca, que tenían sus cabildos respectivos como órganos del gobierno y administración local. Pero en 1819 comienza el proceso de disgregación y de evolución hacia el federalismo provincial en esta región del país, de lo que ya he hablado algo en el capítulo precedente. En efecto; gobernaba a la sazón la Provincia el coronel de la Mota Botello — elegido el 23 de septiembre de 1817, bajo los auspicios del general Belgrano — cuando un movimiento revolucionario, encabezado por el capitán Abraham González, lo depuso el 11 de noviembre de ese año. El resultado fué que reunido el pueblo en cabildo abierto al día siguiente, eligió a Aráoz²³ para el cargo de Gobernador-Intendente de la Provincia, que aceptó «con la condición de que sería relevado de su cargo en cuanto el supremo gobierno eligiese a otra persona para desempeñarlo»²⁴. En seguida se puso a organizar la autonomía provincial, convocando un Congreso de representantes de Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca, para que dictase la Constitución de la *República de Tucumán*²⁵.

No buscaba Aráoz romper los vínculos de la nacionalidad que ligaban a Tucumán con las demás provincias argentinas, según se comprueba por los términos de la «proclama» que dirigió a los pueblos interiores el 22 de marzo de 1820: «La Provincia de mi mando es ya, y será a toda costa una república libre e independiente, *hermana sí, y federada con vínculos tan estrechos*, que jamás se dispensará sacrificio alguno, hasta no ver a sus pies rotos y deshechos

(23) Aráoz había sido el primer Gobernador-Intendente de la Provincia creada por el Director Posadas por decreto del 8 de octubre de 1814.

(24) R. Jaimes Freire, *La República de Tucumán* (Bs. Aires, 1911), p. 18. Confr. Zinny, ob. cit., t. II, p. 444; y mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, págs. 35-38.

(25) Confr. Jaimes Freire, ob. cit., *passim*.



los últimos eslabones de la cadena que subyugue a la más pequeña de sus hermanas »²⁶. De manera que la misión del Congreso convocado por Aráoz reduciase, como se lee en el acta de su instalación (17 de mayo), « a inaugurar y poner en ejercicio la representación de la Provincia federal y formar la Constitución que deba regirla en lo sucesivo »²⁷.

La Constitución se dictó por dicho Congreso, integrado por los diputados de Tucumán y de Catamarca, porque Santiago, como se verá después, se segregó en abril; pero se ha extraviado toda copia de ella. Se sabe, sin embargo, que proclamaba la autonomía del Estado, al que dividía en tres provincias, administradas dos de ellas por gobernadores-intendentes, y la otra (Tucumán) directamente por el « Presidente de la República », que era Aráoz. Organizaba una Legislatura, elegida por el pueblo de las tres, la que a su vez nombraba esos funcionarios ejecutivos. Establecía la administración de justicia, con dos tribunales (« Corte Suprema » y « Corte Primera », esta última con funciones de carácter municipal también). Fué jurada el 24 de septiembre²⁸.

Poco tiempo duró esa organización, pues fué derrocado su autor por un motín dirigido por el mismo Abraham González, el 29 de agosto de 1821, y Catamarca se erigió en Provincia federal desde el 25 del mismo mes y año.

73. Provincias de Salta y Jujuy. — Con fecha 9 de agosto de 1821, diputados representantes de Salta y de Jujuy sancionaron una Constitución provincial, reunidos en la Sala capitular de aquella primera ciudad « para proceder con plenitud de facultades al nombramiento de un Gobernador propietario, prescribirle las reglas que den a su gobierno una marcha conforme a los intereses y derechos de sus comitentes; nombrar diputado que los represente en el Congreso Nacional, y disponer cuanto de más creyeren conveniente a su bien y felicidad ».

Ratificando el vínculo de la unión nacional y acatando desde luego la suprema autoridad constituyente y legislativa de la República, establecieron los representantes de la autonomía provincial

(26) *Gaceta de Buenos Aires*, N° 169, del 26 de abril de 1820 (véase allí el comentario que sobre esa nota hace su editor); Confr. Juan B. Terán, *Tucumán y el Norte Argentino* (Bs. Aires, 1910), págs. 26 y sigs.

(27) En la obra del señor Jaimes Freire, p. 42.

(28) Jaimes Freire, ob. cit., p. 58.



«que todos los actos que preceden, reglas que prescriben y disposiciones que según ellos se tomen, quedan enteramente sujetos a la aprobación, reforma y variación que el Congreso Nacional quisiera practicar».

La plenitud de la autonomía provincial, ejercida por la reunión de sus diputados, residiría, después de sancionada la Constitución que elaboraban, en una «Junta permanente» creada por la misma. Tendría, entre otras atribuciones, las siguientes: fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, por los reglamentos y la Constitución nacional, «y celar especialmente el lleno de ellos en cuanto a los derechos de seguridad, propiedad y demás que en unos y otros se expresan como los primeros del hombre». «Declarar las dudas que ocurrieren relativas a la inteligencia de estas reglas, y la adaptabilidad o no de las del reglamento y Constitución» (nacionales). Destituir al Gobernador y al asesor-secretario, en los casos de responsabilidad por traición, infracción de las reglas constitucionales y legales, malversación de fondos públicos, concusión u otros delitos que merecieren pena de muerte o infamia. Hacer empréstitos e imponer contribuciones. «Hacer comparecer al asesor — secretario de gobierno y todo otro individuo dependiente de éste, sin excepción — de los ministros de Hacienda y otros empleados del fuero civil y militar, para pedir informes y hacer las inquisiciones que juzgase convenientes». Designar Gobernador interino, debiendo en caso de vacante convocar la representación plena de la Provincia para la elección del propietario». «Reglar el comercio interior y exterior de la Provincia». Fomentar la educación, y por último, «todas las atribuciones designadas al Soberano Congreso en la Constitución y reglamento, que fuesen adaptables a nuestras circunstancias y situación.»

El poder ejecutivo se encomendaba al Gobernador por dos años, sin reelección posible hasta dos años después de haber dejado el cargo. «Las facultades y límites de la autoridad del Gobernador serán las que se designen en el reglamento provisorio al Director del Estado y le fuesen adaptables».

La administración de justicia, prescribía la Constitución saltaña, se ejercerá según «los mismos principios, orden y método que hasta aquí» con las modificaciones que en detalle se establecen, Cámara de apelación, etc.

Créese que el autor de esa Constitución fué el doctor Facundo



de Zuviría, después presidente del célebre Congreso que en 1853 sancionó el Código supremo de la Nación (28^{bis}).

74. *Santiago del Estero*. — Es notable el documento que contiene el acto ereccional de la autonomía de la Provincia. Decidida la separación de Santiago respecto de Tucumán, dicho documento expresa las razones de su actitud y los propósitos que el pueblo tuvo en mira alcanzar. Hélo aquí²⁹: «Nos, los representantes de todas las comunidades de este territorio de Santiago del Estero, convencidos del principio sagrado que entre hombres libres no hay autoridad legítima sino la que dimana de los votos libres de los ciudadanos, tomamos el Ser Supremo por testigo y juez de la pureza de nuestras intenciones en la declaración solemne que vamos a hacer: Art. 1° Declaramos por la presente acta nuestra jurisdicción de Santiago del Estero *uno de los territorios unidos de la Confederación del Río de la Plata*. — Art. 2° No reconocemos otra soberanía ni superioridad sino la del *Congreso de nuestros co-Estados* que va a reunirse para organizar *nuestra federación*. — Art. 3° Ordenamos que se nombre una Junta constitucional para formar la Constitución provisoria y organizar la economía interior de nuestro territorio, *según el sistema provincial de los Estados Unidos de la América del Norte* en tanto como lo permitan nuestras localidades»; etc., (abril de 1820).

Así proclamaba la tenencia de Santiago su autonomía federal en una forma que tiene grande significado histórico. Los hombres que redactaron el acta cuyas disposiciones substanciales he transcritto, y que aclamó el pueblo congregado en cabildo abierto, sabían, sin duda, cuál era la trascendencia y el objeto del pronunciamiento que hacían. Ante ese documento interesante no se dirá que la independencia local de Santiago surgía de un golpe de mano dado por un caudillo obscuro, sin principios y sin noción de lo que debía ser la autonomía de la Provincia dentro de la familia argentina. El artículo 3° es verdaderamente notable, al tomar como modelo para la organización del régimen provincial las instituciones de Estados Unidos; y, por lo menos, se admitirá que el pueblo de Santiago, como el de las demás provincias, al erigirse en entidad

(28 bis) Puede consultarse, para tener una más amplia información al respecto, Emilio Ravignani, *Historia Constitucional de la República Argentina* (Bs. Aires, 1927), t. II, págs. 47 y 278.

(29) La parte substancial que transcribo estaba precedida de una extensa exposición de agravios. Puede verse íntegra en Zinny, ob. cit., t. II, págs. 630-635, y en el *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, n° 1425.



autónoma no se propuso echarse en brazos de los despotismos caudillescos, con los que se han confundido los movimientos federalistas que se operaron en los años 1820-21. Lo sucedido en aquella no era más que una consecuencia de la evolución del federalismo municipal de los primeros años de la revolución hacia el federalismo provincial, como ocurrió en el caso de cada una de las antiguas tenencias coloniales. Era un fenómeno natural, espontáneo, y no el resultado del caudillismo tan desucreditado por algunos historiadores; era la democracia instintiva de los pueblos adquiriendo formas orgánicas y concretas; era la reacción contra el centralismo inadecuado a la complejidad de nuestro pueblo. Esto se comprobará en las páginas que siguen, donde estudiaré los casos de Catamarca, San Luis, Jujuy, etc.

Los propósitos que indujeron al pueblo de Santiago a proclamar y constituir la autonomía de la Provincia, en consonancia con un sistema de instituciones liberales, quedaron, empero, frustrados por las ambiciones desmedidas del caudillo Juan Felipe Ibarra, quien, elegido Gobernador en agosto de 1820, se alzó con el poder público por espacio de treinta años, con breves intermitencias³⁰.

75. *Catamarca*. — El 25 de agosto de 1821, la tenencia de Catamarca se declaró Provincia autónoma, independiente de Tucumán su antigua capital. Su primer Gobernador fué don Nicolás de Avelaneda y Tula, que ejerció el cargo hasta marzo de 1822.

Tuvo Catamarca su *Reglamento Constitucional*, dado por una asamblea constituyente el 11 de julio de 1823. En sus cuatro primeros capítulos, legisla sobre los derechos y deberes de los habitantes de la Provincia, y los de esta misma con respecto a ellos, sobre la ciudadanía y la religión, tomando sus disposiciones de los estatutos y ensayos constitucionales de la época. El capítulo IV trataba de la forma de gobierno: «La Provincia de Catamarca — decía el art. 40 — es independiente de la anterior capital desde el día 25 de agosto de 1821, en que viendo ya sobre sí los enormes males que pesaban sobre Tucumán, quiso substraerse a ellos, y proclamó su *independencia*, que por esto reglamentó, sancionó y rati-

(30) Zinny, ob. cit., t. II, p. 636: «Ibarra había sido nombrado por dos años, y al concluir el término prefijado disolvió la Legislatura; mas el pueblo se reunió en cabildo abierto y le hizo saber que había terminado el período de su mando. Preséntase entonces Ibarra en la sala capitular y tira el bastón prodigando insultos a los individuos que componían el cabildo. En seguida se retira al Salado, y de allí manda una fuerte partida que saca en ancas a los capitu-
pitulares».



ficó». — «Se expedirá esta Provincia — decía el artículo siguiente — (entre los lindes que se han conocido desde el tiempo de su dependencia) por una *Asamblea provincial*, un poder ejecutivo con el antiguo nombre de *Gobernador-Intendente y capitán general*, un *poder judicial*, y *ministros de justicia*», etcétera.

Otro capítulo (VI) estaba destinado a reglamentar la composición, atribuciones y procedimiento legislativo de la Asamblea, adoptando el sufragio universal indirecto para la elección de sus miembros y, entre otras cláusulas, tenía ésta, que es bastante significativa: «Ningún diputado podrá ser empleado por el gobierno sin consentimiento unánime de la Asamblea». Renovábase por mitad, cada dos años. Elegía el Gobernador-Intendente, y, en caso de haber cometido éste delitos que mereciesen pena de muerte o infamia, podía separarlo de su puesto. No podía ser reelegido más de una vez.

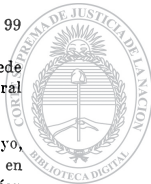
El cuerpo municipal se conservaba «con las mismas prerrogativas y atribuciones que le dan las costumbres, a excepción de lo que se altera» (art. 119). La municipalidad tenía, también, «el privilegio de la iniciativa para todas las leyes que su celo por el bien público le dicte necesarias o útiles» (art. 120). Reglamentábase, además, el ejercicio del poder judicial, encomendado a diversos magistrados.

Desde 1822 hasta 1825 Catamarca gozó, bajo un gobierno moderado — según el historiador Zinny,³¹ — de una tranquilidad tanto más envidiable cuanto que las provincias circunvecinas sentían los efectos de la guerra civil en que se veían envueltas.

76. *La Rioja*. — Pertenecía su cabildo y jurisdicción a la antigua Provincia-intendencia de Córdoba, cuando en 1820 rompió los vínculos que a ésta la ligaban, erigiéndose en Provincia federal. Poco o ningún interés tiene para la historia constitucional la situación política de La Rioja en la época que estoy estudiando, porque no tardó en adueñarse de su gobierno, ejerciéndolo autoocráticamente, el famoso Facundo Quiroga, por sí mismo o por medio de obsescentes servidores en calidad de delegados suyos³². Una idea del

(31) Obra citada, t. III, p. 480.

(32) He aquí la silueta del caudillo de la Rioja, hecha por un historiador de esa Provincia: «Ya no hay más ley allí que su voluntad: la honra, la vida y hacienda de sus habitantes le pertenecen y nadie hablará, nadie pensará sin su licencia, nadie vivirá sin su perdón o clemencia. Astuto, hurafío y desconfiado, vigila constantemente con el puñal pronto para hundirlo a la menor sospecha. Cruel y vengativo, decreta prisiones, destierros, azotes y muertes con



desorden y la anarquía que hicieron presa de la Provincia, puede darla el dato de que en la primera década de su autonomía federal se sucedieron veinte gobernadores en el poder...³³.

77. Las provincias de Cuyo. — En la Intendencia de Cuyo, creada por el triunvirato el 29 de noviembre de 1814, operóse en 1820-21 la misma transformación y evolución política que se habían producido en las provincias del interior, a lo que contribuyeron, es indudable, los motines militares en los ejércitos nacionales, contaminados por las pasiones de la época.

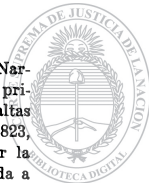
San Juan. — El caso de San Juan es típico en ese sentido. La sublevación del regimiento número 1 de los Andes, encabezada por el comandante Mendizábal (porteño), el 9 de enero de 1820, ocasionó en aquel pueblo un grave estado de anarquía en los días subsiguientes, hasta que, congregados sus vecinos en cabildo abierto el 1° de marzo, dióse una bandera y una orientación concreta al movimiento separatista. El acta, suscripta por más de ciento cuarenta concurrentes, entre los que se contaba buena parte de lo más representativo del pueblo, explicaba así sus propósitos: «...Por última deliberación (se) acordó que quedaba unido en el modo más solemne a las demás provincias federales; que se obligaba a obedecer y sostener todos los pactos y establecimientos que sancione la autoridad legislativa que constituyan las provincias federales; que reasumida su *soberanía* se declaraba el pueblo independiente de la que hasta aquí había sido capital de Provincia», etc. — E insistiendo en la ratificación del vínculo de la nacionalidad común agregaba: «Que este hecho y la *independencia* que acababa de declarar respecto a la capital de Mendoza, se entendiesen estables hasta la reunión y declaración de la autoridad legislativa que hayan de constituir las *Provincias Federadas*, a cuyas deliberaciones queda únicamente sujeto el pueblo»³⁴.

En enero del año siguiente se iniciaba en San Juan, erigida ya en Provincia federal, la administración regular y discreta del ge-

el más horroroso desparpajo, y sus órdenes se ejecutan entre las salvajes carcajadas de la soldadesca brutal y sanguinaria que le obedece. A su voluntad nombra y destituye gobernadores, empleados civiles y clases militares; impone contribuciones, forma ejércitos, declara la guerra o firma la paz». Carmelo B. Valdés, *Tradiciones Riojanas* (Bs. Aires, 1916), págs. 83 y sigs.

(33) La primera Constitución fué la de 1855.

(34) Zinny, ob. cit., t. III, p. 230; N. Larrain, *El País de Cuyo* (Bs. Aires, 1906), págs. 107 a 113.



neral Urdinaneá, que tuvo por ministro-secretario al doctor Narciso de Laprida (el ex-presidente del Congreso de Tucumán), primero, y luego al doctor Salvador María del Carril, que tan altas posiciones fué llamado a ocupar después. El 10 de enero de 1823, Carril reemplazó a Urdinaneá, y su período se caracterizó por la consolidación de las instituciones democráticas y liberales, debida a la habilidad política de este gobernante. Bajo sus inspiraciones se sancionó por la «Junta de Representantes» la famosa *Carta de Mayo*, el 13 de julio de 1825. No fué una Constitución política propiamente dicha, pues no trataba de la organización del gobierno provincial, aunque sí aplicaba los grandes principios de la libertad republicana a la reglamentación de los derechos y garantías de la persona. Puede compararse con la célebre «Carta Magna» de los ingleses por su construcción especial y por la precisión enfática de sus declaraciones, así como por su objeto. Debo dar de ella una ligera reseña, porque si bien se promulgó en 1825 y ahora sólo me ocupo de los acontecimientos del *año veinte*, la Carta de Mayo — como dice Larraín³⁵ — «viene elaborándose desde 1820, y hace mucho tiempo *está para su estudio* ante la Legislatura, cuyos miembros no se reúnen para deliberar sobre ella por las intrigas puestas en juego para que no se discuta, según nota oficial del Presidente», etc. Es, pues, el exponente más concreto de la autonomía provincial creada en 1820.

Precedida de un extenso preámbulo, que es interesante como revelación de la cultura política de sus autores, su parte preceptiva comienza con este artículo: «1º Toda autoridad emana del pueblo, y los poderes públicos instituidos constitucionalmente en la Provincia no tienen por objeto sino el interés, la utilidad y la necesidad que produjo esencialmente su asociación, con el fin de procurar el mayor bien de cada uno y de todos los asociados». Definiendo la libertad individual, decía en el art. 3º: «Todo hombre es libre en el ejercicio de sus facultades personales, con tal que se abstenga de dañar los derechos de otro, que estén declarados tales por la ley». «Nadie estará obligado a pagar contribuciones, pecho o gravamen de cualquier clase, y por ningún motivo, si no ha sido votado y sancionado por los representantes del pueblo» (art. 9). La igualdad civil estaba declarada en el siguiente artículo (cuyo parentesco con los artículos 16 y 19 de la Constitución federal vigente salta a la vista): «Todos los habitantes y ciudadanos de la

(35) Obra citada, p. 136.



Provincia están igualmente sometidos a las leyes, y ninguno será obligado a obedecer si no se le manda en virtud de alguna ley» (art. 10).

Podría transcribir muchas cláusulas verdaderamente notables, si tuviera espacio aquí; pero, no teniéndolo, bastará decir que se declaraban en la Carta de Mayo: la inviolabilidad de la correspondencia privada, del hogar, de la defensa en juicio, la libertad religiosa, la de la prensa, aboliendo la censura previa, la libertad de trabajo y de industria, el derecho de propiedad, el de petición, etcétera.

Entretanto, se había realizado la organización del gobierno representativo-republicano en San Juan: la *Cámara de Representantes*, que investía el poder legislativo, se componía de veinticinco miembros elegidos directamente por el pueblo; el *Gobernador* era el poder ejecutivo, acompañado de un ministro-secretario; podía iniciar leyes y vetarlas, y el segundo concurrir a las sesiones de la Cámara para tomar parte en la discusión; finalmente, el *poder judicial*, que era desempeñado por jueces de paz, otros de primera instancia y un tribunal de apelación compuesto de tres letrados.

Tal fué la situación institucional de San Juan al erigirse en Provincia autónoma, y que conservó a pesar de las complicaciones políticas de los años posteriores.

78. San Luis. — El movimiento federalista en este pueblo fué, como en el caso de San Juan, iniciado a raíz de la sublevación de los cazadores de los Andes ya referida. Su autonomía data del 1º de marzo de 1820³⁶, entrando, desde entonces, en el ejercicio de los derechos inherentes a su nueva situación. No se conocen ensayos constitucionales de esa época en San Luis.

Quedaba así transformada la situación política en las provincias del interior de la República y encauzada su vida en las corrientes de los principios republicanos y federal. Vuelvo ahora a los sucesos del litoral³⁷.

79. El federalismo en el litoral. — *Buenos Aires.*—Después que Sarratea celebró con Ramírez y López la convención del Pilar, se sucedieron en Buenos Aires varios gobernadores en el poder, en medio del desorden provocado por las muchas ambiciones personales,

(36) Zinny, ob. cit., t. III, p. 13. Véase Juan W. Gez, *Historia de la Provincia de San Luis* (Bs. Aires, 1916), t. II, págs. 245-249.

(37) Jujuy se erigió en Provincia autónoma recién en 1834; en 1835 tuvo su Estatuto constitucional.



motines militares y golpes de mano para conquistarlo. A tales extremos había llegado el caos político en esa Provincia, que un día, el 20 de junio del año 20, hubo *tres* gobernadores disputándose el codiciado bastón: el cabildo que reasumía el mando de la ciudad, el señor Ramos Mejía designado por la Junta de Representantes, y el general Soler, nombrado por el cabildo de Luján; y dábase así el caso de preguntarse «si era cierto que en Buenos Aires se habían vuelto locos todos los hombres, y si era preferible dejar que pasase la crisis para empezar a hablarles como a cuerdos»³⁸. Desde la elección de Sarratea por la junta electoral, el 16 de febrero, hasta el 28 de septiembre, en que fué elegido el general Martín Rodríguez, iniciando la época constitucional propiamente dicha, se sucedieron en el gobierno: Sarratea, Balcarce (cinco días), Irigoyen, otra vez Sarratea, Ramos Mejía, el cabildo, Soler, otra vez el cabildo, Alvear (sólo en la campaña, por tres días), Dorrego y Balcarce M. (como sustituto); once gobernadores en siete meses!

El general Rodríguez es el fundador del régimen representativo regular en la Provincia de Buenos Aires, cuya autonomía había surgido de la batalla de Cepeda. Asegurada su estabilidad en el poder, dedicóse a ordenar la administración provincial, que se hallaba tan desquiciada por la serie de quebrantos anteriores. Rodeándose de ministros eminentes, como Rivadavia y M. J. García, y contando con la cooperación de la Junta de Representantes, en la que se hallaban individuos de positivo valer y significación social, pudo realizar una labor verdaderamente orgánica, progresista y en todo sentido provechosa, no sólo para la Provincia de su mando, sino que también para las demás, porque tomaban a Buenos Aires como ejemplo de buen gobierno y administración³⁹. Como muchos han hecho el elogio del período gubernativo de M. Rodríguez y no tendría objeto repetirlo en este libro — que no es de historia general — me limitaré a describir a grandes rasgos el régimen institucional, que es lo que aquí interesa al lector.

(38) A. Saldías, *Un siglo de instituciones — Buenos Aires en el Centenario de la Revolución de Mayo* (La Plata, 1910), t. I, p. 66.

(39) «Rivadavia, como ministro de Martín Rodríguez — dice Varela — procedió en una forma completamente distinta a aquella en que lo había hecho como ministro del triunvirato. Sus violencias y exageraciones de revolucionario, sus intransigencias de dictador, desaparecieron para dar lugar a un hombre nuevo, moderado, paciente, reflexivo y práctico, que comprendía que la verdadera felicidad del pueblo estaba en que sus gobernantes ejerciesen la mayor suma



La Junta de Representantes definió su carácter por la ley del 3 de agosto de 1821, declarándose *extraordinaria y constituyente*, con el objeto de elaborar la Constitución de la Provincia. Prefirió, como va a verse en seguida, expedir progresivamente las leyes fundamentales necesarias para la organización de un sistema político basado en los principios cardinales de la forma representativa-republicana.

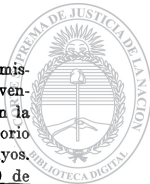
El 14 de agosto del mismo año sancionó la ley de elecciones, adoptando el sufragio universal y directo y fijando en doce el número de los representantes por la ciudad y en once el de los de la campaña. Algún tiempo más tarde dictó otra ley designando las épocas de sus sesiones ordinarias y extraordinarias, estableciendo que las primeras durarían del 1° de mayo hasta el 31 de agosto, en cada año, y que las últimas tendrían lugar cuando lo requiriese «algún asunto grave y urgente» (ley de diciembre 18 de 1823). Es también interesante la ley del 18 de julio de 1821 que creó la responsabilidad ministerial ante la Junta y facultó a los ministros para concurrir a su seno, «cuando y cada vez que lo consideren conveniente para ilustrar e ilustrarse sobre los negocios de interés público de que están encargados». Esta combinación y armonía entre los poderes legislativos y ejecutivo fué lo que contribuyó eficazmente a la realización práctica de los altos ideales de gobierno en que estaban inspirados el Gobernador y su ministerio.

El poder ejecutivo, como se sabe, era desempeñado por el Gobernador, elegido por la Sala de representantes. La ley del 23 de diciembre de 1823 reglamentó la elección de este magistrado, que debería hacerse a pluralidad absoluta de sufragios. La duración del cargo se fijó en tres años, reemplazándolo en caso de muerte el presidente de la Sala, y en caso de ausencia o enfermedad los ministros. Pocas innovaciones se introdujeron en el sistema judicial.

El 2 de abril de 1824 a Rodríguez sucedió el general Las Heras, continuando la normalidad y la eficacia del gobierno anterior, hasta la creación de la presidencia nacional en 1826, como se verá en el capítulo siguiente.

80. *Entre Ríos*. — Cuando Ramírez, después de la paz del Pilar y los acontecimientos que la siguieron en la Provincia de Buenos Aires, volvió a Entre Ríos, púsose a organizar la que llamó *Repú-*

de administración y la mínima de gobierno; dejando que la iniciativa propia se produjese, a fin de que pudieran aumentarse y multiplicarse las fuerzas productivas del país». Obra cit., t. III, p. 395.



blica de Entre Ríos, proclamándose él «Jefe Supremo» de la misma. Esa curiosa creación, semejante a la que Aráoz había inventado para Tucumán, tuvo una existencia efímera, y consistía en la unión de las provincias de Entre Ríos y Corrientes y el territorio de Misiones, administradas éstas dos últimas por tenientes suyos. Derrotado y destruido su jefe en una acción que libró el 10 de julio de 1821 en la Provincia de Córdoba con las fuerzas del Gobernador Bedoya, concluyó la República fundada por aquel discutido caudillo ⁴⁰.

Habiéndose apoderado del gobierno de Entre Ríos el general Lucio Mansilla, en virtud de haberse sublevado con éxito contra R. López Jordán, delegado de Ramírez, convocó un Congreso provincial, que se instaló en Paraná el 6 de diciembre de 1821. Fué ésta asamblea la que dictó la Constitución política de la Provincia, bajo el título de (*Estatuto provisorio*, el 4 de marzo de 1822.) Es, sin duda alguna, la más completa y adecuada Constitución provincial que en el país se redactó antes de la Constitución federal de 1853 ⁴¹. Con un concepto clarísimo de la materia que trataban, los autores del Estatuto entrerriano definían la posición política de la Provincia en la Nación: «La Provincia de Entre Ríos, en el de la Plata, se declara y constituye, con la calidad de por ahora, y hasta la sanción y últimas declaraciones del Congreso general de todas, sobre la forma de gobierno, en un *formal Estado y gobierno representativo, independiente*, bajo las leyes que por este Estatuto se establecen» (art. 1°). Y a renglón seguido agregaba, ratificando la nacionalidad común: «Ella es una parte integrante de las Provincias Unidas del Río de la Plata, y *forma con todas una sola Nación*, que se reconocerá bajo aquel dictado, u otro que acuerde el Congreso general, a cuyas deliberaciones se sujeta desde ahora, así en esto como en todo lo demás que le corresponde» (art. 2°).

No era menos clara la noción que del gobierno representativo-republicano tenían aquellos convencionales, pues reglamentaban con acierto el desempeño de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, confiados, respectivamente, a un *Congreso*, un *Gobernador* y *jueces y tribunales* de segunda instancia. El primero estaba compuesto de cinco miembros elegidos indirectamente en los cinco pue-

(40) Véase Martínez, *Historia de Entre Ríos*, cit., t. I, págs. 590 y sigs.

(41) Esta es también la opinión del doctor Juan P. Ramos, que en su obra sobre *El Derecho Público de las Provincias Argentinas* (Bs. Aires, 1914), t. I, p. 80), encuentra tan malas las instituciones provinciales anteriores a 1853.



bles principales de la Provincia, por sufragio universal (disponiéndose, sin embargo, que desde el año 1840 sólo gozarían del derecho de sufragio los que supieran leer y escribir). El libre desempeño del mandato legislativo era protegido con los privilegios conocidos. Los períodos de sesiones eran dos: uno en diciembre, enero y febrero, y otro en mayo, junio y julio. El cargo duraba dos años. El Gobernador era elegido por el Congreso, quince días antes de la terminación del mandato, no pudiendo recaer la elección en ninguno de sus miembros. En caso de enfermedad, acusación ante el Congreso o muerte, reemplazaríale el que éste designara. Era declarado responsable ante el mismo cuerpo, que podía separarlo del cargo. Aunque tenía facultad para nombrar un secretario de su despacho, el Gobernador no podía removerlo del puesto «sin causa probada, y obtener, con vista de ella, el consentimiento del Congreso». El secretario era solidariamente responsable con aquél por los actos que autorizara. Los jueces eran designados por el ejecutivo para el período gubernamental. Y, en fin, un capítulo lleno de buenos preceptos estaba dedicado a la declaración de los derechos y garantías constitutivos de la libertad individual. Contenía el Estatuto otro capítulo sobre la ciudadanía. La reforma constitucional correspondía al Congreso con la colaboración del poder ejecutivo.

81. *Corrientes*. — También tuvo esta Provincia su código político, con el título de *Reglamento provisorio constitucional*, sancionado por la asamblea legislativa el 11 de diciembre de 1821. Muy inferior al Estatuto entrerriano y a otros de la época, el de Corrientes puede ser considerado, empero, como un ensayo para el arreglo de la autonomía provincial y el régimen representativo-republicano que creaba. La organización de los poderes públicos y la determinación de sus atribuciones deja bastante que desear. Hay aquí grandes diferencias con los reglamentos provinciales antes examinados. El órgano del gobierno más eminente para el estatuto correntino, es, al parecer, el poder ejecutivo, al cual dedica veintisiete artículos en el capítulo o sección IV; mientras que las funciones del cuerpo legislativo están escasamente y con mucha vaguedad enunciadas en un sólo artículo, que dice: «Su ejercicio es: establecer, ordenar y sancionar todo lo relativo al interés general y economía interior, quedando a salvo todo aquello que haya o pueda corresponder al cuerpo o Estado general de la Federación nacional» (secc. III, art. 3°). En la aparente amplitud de este precepto podía entrar todo o no haber nada. Hasta la redacción es bastante descuidada. El Gobernador duraba tres años en su cargo y queda-



ba luego sujeto «al juicio de residencia», nombrando el Congreso el juez para el caso. Otra cláusula disponía que si moría antes de terminar su mandato el gobierno recaería en la *municipalidad*, «por todo el tiempo que reste a cumplir los tres años determinados»; curioso arreglo que muestra cuál era el arraigo de la institución municipal en aquella Provincia. En lo tocante al poder judicial decía un artículo que «es absolutamente independiente del gobierno, refundido en los alcaldes ordinarios y en las municipalidades»; otra particularidad que confirma la apreciación anterior.

Partiendo del principio de que «la persona del hombre es la cosa más hermosa del mundo» (*sic*, sección VII, art. 1º), se declaraban y amparaban los derechos individuales.

Más completa y más bien ideada fué la «Constitución» del 15 de septiembre de 1824; pero omito su examen porque ella no corresponde a la época que estoy estudiando.

82. *Santa Fe* tuvo un *Estatuto provisorio*, otorgado graciosamente por Estanislao López el 26 de agosto de 1819. Aparte de que fué letra muerta, porque aquel caudillo nada quería saber de restricciones a su poder personal, no tiene ningún interés. Con decir que según ese Estatuto «el gobierno de la Provincia *puede* convocar la representación (Legislatura) en los casos que *estime* convenientes a la salud del pueblo» (art. 22), y que «puede sentenciar, revocar o confirmar en apelación *todas las causas civiles y criminales*», el lector tendrá una idea cabal de lo que fué esa original concepción de Estanislao López!...

83. **Resumen crítico.** — El precedente examen de la situación política de las provincias en el año 1820 bastará para poder apreciar la magnitud de la transformación que se operó en todo el país en seguida de la caída del régimen directorial. Si el intenso movimiento de evolución en la política argentina que se verifica en el año XX, se pretende abarcar conociendo solamente los acontecimientos que tuvieron lugar en Buenos Aires y en las otras provincias litorales, no se alcanzará a comprender uno de los fenómenos sociales más interesantes en nuestra historia, cual es el de la formación de nuevas entidades autonómicas por disgregación de las antiguas provincias-intendencias. De tres grandes divisiones *administrativas*, que fueron Tucumán, Córdoba y Cuyo, salieron en 1820-21 las provincias federales de Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca; Córdoba y La Rioja; Mendoza, San Juan y San Luis; no por obra de caudillos, como se ha dicho, sino como frutos espontá-



neos del federalismo comunal, que fué la base de la nacionalidad. Así la concibieron a ésta los autores del «Reglamento Orgánico» de 1811, que ha sido, según se ha visto, la primera Constitución argentina, con la circunstancia de que fué elaborada por los hombres que poseían el pensamiento auténtico de la revolución de Mayo y la visión de sus destinos. «Las ciudades de nuestra confederación política» — palabras del preámbulo del Reglamento Orgánico, — se erigen en 1820 en capitales de *provincias* que componen la confederación anunciada; y nada de asombrosa tiene esa evolución si se recuerda que en la Provincia Oriental y en la Provincia del Paraguay las ciudades-cabildos fueron núcleos de naciones independientes. El federalismo comunal o *municipal* de la revolución transformábase naturalmente en federalismo *provincial*.

Bien dice, pues, el señor F. Ramos Mejía, que «este movimiento de segregación de las ciudades argentinas que más tarde constituyeron la federación argentina, no fué un movimiento puramente anárquico producido por las masas campesinas, ni un fenómeno de la anarquía espontánea de que habla Taine, hija del estado de desgobierno en que cayó el país después de 1810, ni el efecto de la nota paraguaya, ni la obra del bandido transplatino, sino el resultado de una evolución orgánica que vino operándose lentamente desde los orígenes remotos del país argentino y hecha visible en momento oportuno»⁴².

El fenómeno se produjo en 1820-21 porque, en primer lugar, el proceso evolutivo había alcanzado entonces su madurez; y en segundo, porque había llegado la oportunidad para poder realizarse concreta y definitivamente, por la acefalía de la Nación. No negaré que contribuyeron a ello una porción de factores de todo orden, inclusive la acción de los caudillos; pero todo esto no destruye la exactitud de la teoría de la evolución histórica que desenvuelvo, acompañándome con la prestigiosa opinión del autor arriba citado.

Que el federalismo como principio orgánico y como estado social estaba hondamente incrustado en la constitución natural del pueblo argentino, — mejor dicho, de *los pueblos*, según el lenguaje de la revolución, — es punto que hoy no puede discutirse. Únicamente aceptando la verdad de este concepto puede uno explicarse cómo es que se impuso como doctrina constitucional para organizar el Estado a través de tantas vicisitudes y a pesar de tan repetidos empeños para extirparlo de la conciencia nacional. Porque si fué

(42) *El Federalismo Argentino* (Bs. Aires, 1889), p. 307.



a muerte la guerra que los federales declararon a los unitarios, fué también a muerte la guerra que éstos declararon a los primeros, con el agregado del crimen de Navarro!

La unidad política y administrativa del virreynato no pudo destruir la fuerza de antecedentes históricos, de condiciones geográficas y sociales que habían dado una estructura federalista a las colonias del Río de la Plata, y que reconoció la Ordenanza de Intendentes, porque aquélla sólo duró treinta y cuatro años; espacio de tiempo insignificante si se compara con un pasado de trescientos años! Y fué en ese pasado de trescientos años cuando se desenvolvió la vida municipal de los cabildos, que, con todas sus restricciones, marcó el aspecto peculiar de las colonias rioplatenses. «La corriente federal — dice el autor de un precioso libro de historia patria⁴³ — arranca también del período de la colonia. El territorio del Plata — agrega — era muy extenso, y en su seno fundaron los colonizadores las primeras ciudades, distintas entre sí, y sin vínculos de comunicación y de contacto. Así, estas ciudades crecieron por sí mismas, abasteciéndose por el esfuerzo propio, y por sí mismas defendiéronse contra las frecuentes invasiones de indios. Las ciudades tuvieron sus autoridades, y, entre todas, el cabildo fué el órgano expresivo, como que ayudaron la formación de los pueblos nacientes. De este modo, se echaron las bases y los primeros gérmenes del federalismo argentino, es decir, de la autonomía, embrionaria y puramente de hecho, en los comienzos de las provincias».

84. Afirmar, después que se han investigado los orígenes de nuestra nacionalidad en la época de la colonia española, que el federalismo fué creado por caudillos ignorantes, como fórmula política para cohonestar sus gobiernos autocráticos, es tanto como asirse de cualquier pretexto para disimular el desconocimiento de la historia. Los caudillos no pudieron sacar de la nada un estado social perfectamente definido. Pudieron, sí, aprovecharlo para satisfacer sus ambiciones de mando y poderío en algunos casos; pero ninguno de ellos, ni todos ellos juntos, hubieran conseguido impedir la realización de la ley histórica, si ésta hubiera consistido — al contrario de lo que fué — en la unidad indivisible del país. La ley histórica fué que la Nación debería ser una *unidad divisible en cuanto a su forma interior*, una Nación compuesta de estados autónomos, y nada, ni nadie, hubiera podido contener el cumplimiento de esa ley. Hubo, en verdad, factores concurrentes de todo orden, como he di-

(43) R. Levene, *Lecciones de Historia Argentina* (3ª ed.), t. II, p. 208.



cho, para que el federalismo se afianzara y produjera todas sus consecuencias: los caudillos de las provincias fueron unos de aquellos factores; mas sin su intervención en el proceso cruento y difícil de la organización nacional el resultado habría sido siempre el mismo, « porque los hombres no pueden desviar el curso de la historia », según se ha dicho con verdad.

Así, tampoco pudo evitarse el cumplimiento de otra ley de igual carácter: la ley que dió al país la vocación por la *democracia*, contra la cual se estrellaron todas las combinaciones de los gabinetes directoriales, de los congresos desorbitados y de la diplomacia secreta.

En el año XX, pues, « los pueblos » argentinos se aseguran la efectividad de los dos grandes principios orgánicos que les dieron vida y los orientaron en su desarrollo progresivo: el principio de la DEMOCRACIA y el del FEDERALISMO.

Después del estudio que de los sucesos principales del célebre año XX acabo de hacer, sólo me resta decir dos palabras finales sobre lo que se ha llamado « el caudillismo », expresión corrientemente usada para definir una situación política que se ha confundido con el régimen de las autonomías provinciales, en esa lejana época.

Desde luego, el caudillismo, como que fué la perversión o corrupción del régimen federal, no puede servir de argumento serio para condenar a este último. Fué, ante todo, un engendro del ambiente político y social, y además un efecto de la revivificación de ciertas cualidades congénitas de nuestros antepasados. El caudillo políticamente inculdo es el descendiente legítimo de los conquistadores y gobernantes españoles. Su concepción del poder público es la misma que la que aquéllos tuvieron. « Es en la persona del caudillo militar o en el mandatario del soberano, virrey o gobernador, que se resumía toda la autoridad política; el gobierno es él y la ley es él. Esa fué la constitución positiva e íntima del poder. Y este concepto personalista con el cual se ejercían sus atributos, lejos de atenuarse, al transmitirse por herencia, se exajeró corriendo el tiempo, de acuerdo con la misma situación, más anómala y violenta por el desorden revolucionario, hasta erigirse en un régimen pretoriano » ⁴⁴.

85. España no fundó en nuestro suelo las instituciones libres que los ingleses hicieron florecer en la América del Norte; porque no quiso, o porque no pudo, supuesta la carencia de libertad política

(44) Lucas Ayarragaray, *La Anarquía Argentina y el Caudillismo* (Bs. Aires, 1904), págs. 110 y sigs.



en ella. Los conquistadores no vinieron a estas tierras a buscar la libertad civil y política, como a la Nueva Inglaterra los beneméritos puritanos; los conquistadores vinieron a buscar oro y otras riquezas más substanciosas que la libertad. Logrado su objeto, de nada más tenían que preocuparse, pues no pretendían otra cosa. El poder público se estableció como un medio para manejar mejor el inmenso feudo colonial: era como la pieza maestra en la gran máquina fiscal. Los poderes subalternos servían al mismo fin.

Si los cabildos tuvieron, como instituciones, otro aspecto, y llegaron a ser verdaderos organismos populares, fué porque el instinto de los nativos les asignó la preeminencia necesaria para constituirlos en entidades representativas y tutelares de sus incipientes derechos. Si no desempeñaron una función política de alta importancia — como aconteció muchas veces, — desempeñaron una función social eminente. « Nuestros cabildos coloniales desempeñaron, en primer término, la función propia de la institución municipal, gobierno de familia, protector y humano, que desciende hasta el detalle y cuya obra en conjunto se eleva y se ensancha, porque sus raíces han echado en lo más profundo del núcleo social que se ha plasmado y definido a su alrededor. Nada es más importante que esta función. Los cabildos tuvieron gobierno interno, de seguridad, de manejo y administración de los « propios », amparadora función a cuya sombra la población crecía y se formaban los pueblos »⁴⁵. ¡Cuán diverso hubiera sido el estado político en la colonia hispánica si los cabildos no hubiesen existido! El absolutismo del sistema gubernativo con el que se manejaba la América del Sur no hubiera tenido vallas de ninguna clase; y entonces, en vez de germinar bajo la sombra de los cabildos la semilla de la democracia, habríase incubado lenta, pero firmemente, la esclavitud política bajo el despotismo!

Con todo, los cabildos fueron una excepción en la generalidad de las instituciones hispano-americanas, combinadas para robustecer el poder absoluto. La regla general fué la omnipotencia de los funcionarios, el personalismo sin control, la ausencia de poderes coordinados, el desprecio de la opinión pública, la irresponsabilidad.

« El gobierno reducíase a una función puramente militar, a un arma ofensiva y defensiva, y con esos caracteres primordiales se transmitió y perpetuó en la epopeya de nuestra historia. El depo-

(45) R. Levene, *Los Orígenes de la Democracia Argentina* (Bs. Aires, 1911), págs. 112-113.



sitario de la autoridad no soportaba ninguna traba legal; el absolutismo de su carácter y la impulsión nativa de su orgullo de dominador, no le permitía tolerar poder sin avasallarlo, ni jerarquía fuera de la propia» ⁴⁶.

Y bien; la mentalidad política del caudillo argentino, — Bustos, Quiroga, Ibarra o Juan Manuel de Rozas, para no nombrar sino a los que han dejado memoria más ingrata, — es la misma que la de su antepasado el ufano y poderoso gobernante español; su concepción del poder público es la que tuvo este último, con el apego consiguiente a los formulismos y gestos bizarros que encubrían la cortedad de sus ideas políticas. El caudillismo, entonces, no apareció en nuestro país por generación espontánea. El pasado colonial lo engendró.

Algo correlativo a este concepto sobre la psicología de los caudillos argentinos puede decirse en cuanto a las masas populares, en cuya adhesión apoyaron su poder. Su ineducación cívica sirvió admirablemente para que un hombre salido de su seno, con cualidades especiales para conquistar sus simpatías, pudiera conducirlos en el sentido de sus propósitos y de sus intereses personales. Todos los caudillos fueron hombres formados al calor de las multitudes campesinas, ignorantes y tumultuarias, a la vez que amantes de la igualdad democrática por instinto natural. Las muy vagas nociones que ellas tenían acerca del gobierno reducíanse a estas dos ideas, en su más simple expresión: «soberanía de los pueblos» y «federalismo». Por esto seguían incondicionalmente a los que se declaraban ejecutores y propagandistas de tales ideas.

Los caudillos contaron siempre con la adhesión de las masas populares para mantenerse en el poder; pues, de otro modo, ni aún disponiendo de alguna fuerza armada hubieran logrado ese objeto, porque bien demostrado estaba, por la experiencia anterior, que entre el elemento militar se desarrollaba mejor que en ninguna otra parte el fermento de la insubordinación.

86. Agréguese a todo esto la influencia incontrastable de ciertas cualidades particulares de la raza, heredadas de sus progenitores, y, por lo tanto, bastante poderosas para ser transformadas o para poder desprenderse de ellas. «Largo tiempo debían aún pesar sobre la raza — dice el señor Levillier ⁴⁷ — los tres siglos de dominación española, durante los cuales vivieron los hombres sin cum-

(46) L. Ayarragaray, ob. cit., p. 14.

(47) *Orígenes Argentinos* (Bs. Aires, 1912), p. 218.



plir ninguno de sus deberes, sin respetar ningún derecho, excepto el de la fuerza, sin poseer ningún ideal común y sin formar una sociedad coherente. Los gauchos, los caudillos y los facciosos más civilizados de Buenos Aires, llevaban aún los estigmas de su vida pasada, más conformes con sus instintos que el régimen impuesto por las nuevas leyes». El ambiente social, pues, contribuyó de un modo decisivo al surgimiento del caudillismo como perversión de un régimen político que era impuesto, según se ha demostrado ya, por la constitución natural del país.

Los teorizadores dedujeron de todo eso que tal régimen era fatalmente impracticable, y se propusieron organizar la Nación bajo el régimen de la unidad y de la centralización política como panacea para concluir con el caudillismo y todos sus derivados. Va a verse en el capítulo siguiente cómo se frustró ese intento, y cómo, lejos de conseguir realizarlo, provocaron una de las guerras civiles más tremendas que registra la historia. Porque lo que se ha llamado «caudillismo» no se suprimiría decretando la unidad de régimen político en la Constitución del Estado, sino cuando la evolución final hacia las formas institucionales se hubiera realmente verificado en el país. Este, al contrario de lo que pensaban los creadores de dicha panacea unitaria, tenía que adquirir una por una todas las condiciones que lo preparasen para la práctica de las instituciones libres, y eso no era obra de un día, ni de muchos, sino efecto de un proceso lento y complicado. Las bases o puntos de partida estaban indicados por las dos leyes históricas de que he hablado en páginas precedentes, y cuyo conocimiento no faltó a los que tuvieron el golpe de vista del hombre de estado: democracia republicana y régimen federal. Los próceres civiles de la historia argentina, Mariano Moreno y Manuel Dorrego, el primero cuando aquélla iniciaba su marcha triunfal y el segundo cuando la Nación iba a darse su carta soberana, descubrieron la existencia de esas dos leyes históricas que debían presidir los destinos del país. Por esto su figura se agranda ante la posteridad.

La presidencia unitaria y la Constitución de 1826



87. Iniciativas orgánicas. — He afirmado en el capítulo precedente que todos los caudillos argentinos, cualesquiera hayan sido los excesos y arbitrariedades que algunos cometieron, tuvieron hondamente arraigado el sentimiento de la *nacionalidad*, a la vez que el propósito de cooperar en la organización política del país, conforme a los principios democráticos y federalistas que profesaban; y muy fácil me sería demostrar este aserto, aduciendo, entre otras pruebas concluyentes, la que se desprende de una ligera revisión de los numerosos *pactos interprovinciales*, celebrados con el fin principal de hacer efectivas aquellas aspiraciones. Muy lejos me llevaría y demasiado lugar ocuparía en esta obra el examen minucioso de esas convenciones o tratados que concertaron las provincias después de la crisis de 1820; de manera que por ahora, y para sujetarme a un riguroso orden cronológico, me concretaré a los que pueden considerarse como puntos de partida de iniciativas verdaderamente orgánicas, en el sentido de la reunión de un Congreso Constituyente.

El general Bustos, Gobernador de Córdoba desde que la sublevación de Arequito lo convirtió en el personaje de más alta influencia política en el interior, había convocado ese Congreso nacional para la Provincia de su mando (1820). Muchas provincias aceptaron la invitación y se entendieron para el envío de representantes. Así, en el tratado de paz y buena amistad que celebraron Buenos Aires y Santa Fe, el 24 de noviembre de 1820, se estipuló que ambos gobiernos «promoverán eficazmente la reunión del Congreso dentro de dos meses, remitiendo sus diputados a la ciudad de Córdoba, por ahora, hasta que en unidad elijan el lugar de su residencia futura»¹.

El 5 de junio del año siguiente se celebró el tratado de Vinará, entre las provincias de Tucumán y Santiago del Estero, para arreglar las enojosas cuestiones pendientes desde principios del año anterior; y en ese tratado se convino: que «en el término de un

(1) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, n° 1443.



mes que deberá contarse desde la celebración de estos tratados pondrán las provincias beligerantes (!) sus diputados con poderes amplios en la Provincia de Córdoba, para la instalación del Congreso general, sin que por pretexto alguno se pueda retardar el legal cumplimiento de este artículo »². Este empeño se ratificó en otro tratado del 19 de setiembre del mismo año³.

El Congreso, sin embargo, no pasó de ser una reunión de los representantes de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Salta, Mendoza, San Juan, San Luis y Santiago, los que, a mediados de 1821, resolvieron dirigirse a los gobernadores de las provincias aún no representadas urgiéndoles el envío de diputados para integrar la asamblea. — « ¿Qué motivo puede haber ya que retarde por parte de V. E. la pronta reunión de este cuerpo? » — decían a Aráoz, el « presidente supremo » de Tucumán. Y agregaban: « Va ya para cinco meses que reunidos en ésta, esperamos el día de la instalación del Congreso y de las esperanzas de la patria. Nuestras provincias tienen derecho a exigirnos la actividad de este negocio, y nosotros, al protestar a V. E. la pureza de nuestras intenciones, y el buen deseo que nos anima, no podemos menos que hacerlo responsable a nombre de los pueblos que representamos de los males que pueda traer la demora o negación de diputados »⁴.

Vano fué este intento de congregar a los diputados de todas las provincias en medio de los graves acontecimientos de esos días, y la reunión de los que se hallaban en Córdoba se disolvió, sin que los gobernadores remisos en cooperar a los fines que se perseguían se hubieran esforzado en impedir semejante desenlace.

88. El 25 de enero de 1822, las provincias litorales, Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, celebraron el tratado de paz, amistad y unión, que se conoce en la historia con el nombre de « cuadrilátero »⁵. En este convenio ratificábase una vez más por los gobiernos signatarios el vínculo de la nacionalidad, y se declaraban solidariamente responsables del mantenimiento de la integridad de la patria. Reconocíanse recíprocamente « su libertad, independencia, representación y derechos », « como están hoy de hecho constituidas »; lo que importaba confirmar el *estado de federación* en que se encontraban. Respecto del Congreso que se in-

(2) *Reg. Nac.* (ed. 1879), t. I, n° 1479.

(3) *Ibidem*, t. I, n° 1523.

(4) *Ibidem*, t. I, n° 1491.

(5) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 1572.



tentaba reunir en Córdoba, — designado en el cuadrilátero con el duro calificativo de « diminuto » (art. 13), — se convino en retirar los diputados, (esto interesaba a Santa Fe, pues Buenos Aires ya lo había hecho, y las otras dos nunca los enviaron).

89. Muchos otros pactos interprovinciales, ajustados por los gobernadores-caudillos o bajo sus auspicios, muestran palmaria-mente la exactitud de lo afirmado más arriba acerca del naciona-lismo que profesaban, como bien lo hace resaltar el doctor Varela en un capítulo de su libro sobre la historia constitucional de la Re-pública⁶: « Es verdad — dice — que no se había dictado una Con-stitución *federal*, ni existía una *Nación constituida*; pero todas las provincias representadas por sus gobernantes, caudillos o no, reco-nocían la existencia de la Nación, y en todos sus pactos se compro-metían a reunir el Congreso que había de dictar la Constitución orgánica y definitiva ». Es injusto, pues, el cargo denigrante que se les ha hecho a esos caudillos, diciendo que buscaban empeñosamente el aniquilamiento de los poderes nacionales para provocar la disolución del vínculo sagrado que constituía la unidad de la pa-tria. Se verá en seguida cómo ellos se prestaron de buen grado a hacer práctica la organización institucional del país cuando el go-bierno de Buenos Aires, en 1823-24, tomó la iniciativa de reunir otro Congreso General Constituyente, que sería el séptimo des-de 1810⁷.

90. **La convocatoria de Buenos Aires.** — En efecto; en el men-saje de los ministros del gobierno de Buenos Aires, Bernardino Ri-vadavia y Manuel J. García, a la Legislatura de la Provincia, el 3 de mayo de 1824, dábale cuenta de los trabajos que dicho go-bierno había realizado en las provincias para obtener el compro-miso de cooperar a la reunión de una nueva asamblea constitu-yente: « El gobierno — decía — no sólo ha cultivado la buena ar-monía con todas, sino que sus esfuerzos para el establecimiento de una representación nacional prometen un completo resultado ».

La Junta de Representantes había sancionado una resolución el 16 de agosto del año 1822, autorizando al gobierno « para adop-tar las medidas pacíficas que juzgue conducentes a establecer la tranquilidad y orden en los pueblos de la antigua Unión, que se

(6) Obra citada, t. III, págs. 330 a 365.

(7) 1° el de 1810 o Junta general; 2° y 3° las dos asambleas de 1812; 4° la Asamblea de 1813; 5° el Congreso de Tucumán; 6° el de Córdoba; 7° el de 1824-27.



hallen agitados por disensiones civiles »⁸. En virtud de esta autorización, el gobierno de Buenos Aires nombró al deán doctor D. E. Zavaleta, el 8 de marzo de 1823, en misión cerca de los gobernadores con el objeto indicado, « y demás que se detallarán en las instrucciones que les serán dadas »⁹. Como esta misión diera los más satisfactorios resultados, la Junta de Representantes se decidió a dar el paso definitivo de la convocatoria, y dictó la ley del 27 de febrero de 1824, facultando plenamente al ejecutivo « para invitar a los pueblos de la Unión a fin de reunir lo más pronto posible la representación nacional, y para tomar todas las medidas que conduzcan a la realización de tan importante acto ». Fijaba esa ley como base para la representación de cada Provincia la que había establecido el Reglamento provisorio de 1817 — un diputado por cada 15.000 almas, — y además el método de elección directa. La residencia del Congreso sería la ciudad que designase la mayoría de las provincias, por órgano de sus gobiernos respectivos¹⁰. En octubre se recibieron los votos de las provincias sobre este particular, decidiéndose todas por la ciudad de Buenos Aires, con excepción de San Luis que indicó a Tucumán. En vista de esto, la Junta de Representantes destinó el local de sus sesiones para sede del Congreso nacional.

91. Acercándose el momento tan ansiado de hospedar a los diputados de las provincias que iban a iniciar los trabajos constitucionales, la Junta porteña sancionó el 13 de noviembre una ley sobre la situación política de la Provincia¹¹: « La Provincia de Buenos Aires — establecía el artículo 1° — se regirá *del mismo modo y bajo las mismas formas* (por) que actualmente se rige, hasta la promulgación de la Constitución que dé el Congreso Nacional ». Agregaba en los artículos siguientes que se reservaba el derecho de aceptar o desechar por su parte esa Constitución, lo cual se haría por la Junta de Representantes renovada íntegramente con ese objeto especial. Esta ley tiene una grande importancia en el estudio crítico que del Congreso de 1824-27 voy a hacer, porque sirve de pauta para juzgar sus actos y los acontecimientos que motivaron. Debo hacer notar que las demás provincias sancionaron leyes análogas.

(8) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 1622.

(9) *Ibidem*, n° 1660.

(10) Colección de P. de Angelis (Bs. Aires, 1836), t. II, p. 573.

(11) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 1770.



92. La nueva Constituyente iba a iniciar sus tareas bajo los mejores auspicios y en momento oportuno. La necesidad apremiante de organizar la Nación había sido manifiestamente reconocida por las provincias, como lo evidenció su adhesión unánime a la iniciativa de Buenos Aires. La ecuanimidad del general Las Heras, Gobernador de esta última, era una firme garantía de que la situación política entonces existente no sufriría un cambio brusco o amenazaba para los gobernadores-caudillos del interior, quienes se consideraban a sí mismos como partes interesadas en el arreglo constitucional, puesto que eran fuerzas políticas de valor positivo innegable. La posición que se había creado Buenos Aires como Estado federal autónomo, durante las administraciones ejemplares de Rodríguez y del ilustre Las Heras, significaba para ellos otra garantía real en aquel sentido, porque presumían con fundamento que esta Provincia no consentiría jamás tentativa alguna que suprimiese su gobierno propio, tan plausiblemente consolidado; de lo que dichos gobernantes del interior deducían que sus situaciones tampoco podrían ser alteradas. Puede decirse, pues, que ellos entraban de buena fe en la empresa de constituir la Nación, en mérito de esa política conservadora y de conciliación inaugurada por el gobierno de Buenos Aires.

Planteado así el problema de congregar los representantes de todas las provincias, la obra constitucional de la asamblea quedaba en gran parte esbozada de antemano, en lo relativo al régimen de gobierno para la Nación; porque si dicha asamblea era creada *por la voluntad concordante de las provincias*, la efectividad de la ley suprema que sancionase ineludiblemente debería tener este mismo punto de apoyo: vale decir, las autonomías federales, que serían conservadas. No puede ponerse en duda que si los caudillos, en quienes bien o mal estaban encarnadas tales autonomías, hubieran sospechado la posibilidad de que el Congreso convocado iba a hacer tabla rasa de ellos, o a ponerlos bajo la inmediata dependencia del gobierno nacional — como luego se hizo, — no se habrían prestado a colaborar en la iniciativa orgánica de Buenos Aires. Los sucesos posteriores confirman esta tesis.

93. **La ley fundamental de 1825.** — Instalóse el Congreso nacional en Buenos Aires el 16 de diciembre de 1824¹². El 22 del

(12) Pruebas irrefutables de que los gobernadores provinciales acataban la soberanía constituyente del Congreso y de que se congratulaban por su instalación, son las comunicaciones que ellos le dirigieron en seguida de tener



mismo mes, el diputado F. Acosta, uno de los representantes de Corrientes, presentó un proyecto de *ley fundamental*, encaminado a declarar la ratificación del vínculo de la nacionalidad que ligaba a todas las provincias y a establecer un punto de partida para los trabajos sucesivos del Congreso. Inspirándose en una doctrina política francamente federalista, el proyecto establecía que todas las provincias se regirían por sus instituciones hasta la promulgación de la Constitución que dictara el Congreso; y, además, que ésta última sería sometida a su examen, para ser admitida o desechada en las formas que ellas dispusieran. Si fuera aceptada por las dos terceras partes de los habitantes en las provincias según sus censos, la otra tercera parte quedaría obligada a lo mismo. El proyecto propiciaba la organización de un poder ejecutivo nacional provisorio, para el manejo de las relaciones exteriores, la paz y la guerra y « todos los intereses de la Nación en general », conforme a un reglamento que expediría el Congreso, sin perjuicio de la subsistencia y preservación de los gobiernos provinciales existentes. Suficientemente apoyado, el proyecto pasó a estudio de una

noticia de tan fausto acontecimiento. Bustos expresaba en nota del 3 de enero de 1825: « El gobierno de Córdoba, al felicitar a la Representación Nacional por su feliz instalación, se hace un deber en transmitirle los sentimientos de esta Provincia, y de protestarle a su nombre su reconocimiento, su obediencia y su más profundo respeto ». Ibarra, Gobernador y caudillo de Santiago del Estero, decíale en nota del 29 de diciembre de 1824: « Es del deber del gobierno que tiene el honor de presidir a esta Provincia, felicitar en su nombre al cuerpo nacional en su instalación; así lo hace del modo más insinuante y satisfactorio. Es por primera vez (sic) que el gobierno de Santiago ofrece al Congreso Nacional sus altas consideraciones y respetos, deseándole toda prosperidad ». José Santos Ortiz, Gobernador de San Luis, el 4 de enero de 1825: « El gobierno de San Luis, disfruta el placer de rendir sus respetos al augusto cuerpo de la Nación, y suplica al señor presidente se sirva transmitir la expresión de su obediencia a los honorables miembros que lo componen ». Algo semejante manifestaba el gobierno de Mendoza, en nota del 2 de enero de 1825.

Interesante es la comunicación del Gobernador de Entre Ríos, don Juan L. Sola, fechada el 9 de enero de 1825, por las apreciaciones que hace sobre la política general, formula « los votos más fervorosos porque correspondan los resultados a los nobles y patrióticos esfuerzos que, está seguro, van a emplearse para organizar y elevar la Nación al rango que le toca ». También es interesante la nota del Gobernador de San Juan, doctor Salvador María del Carril, fechada el 31 de diciembre de 1825. Lo mismo que la del gobierno de Tucumán, de enero 11 de 1825. Los otros gobernadores hicieron lo propio, y todos acompañaban a sus mensajes copia de las leyes sancionadas por las legislaturas reconociendo al Congreso Constituyente como órgano de la soberanía de la Nación.



comisión especial, compuesta por los diputados Fúnes, Paso, Vélez, Zavaleta y Frías¹³.

94. El 17 de enero se expidió en un interesante informe que no es posible transcribir aquí por su larga extensión. Llamaba la atención del Congreso sobre la necesidad de proceder en sus primeros pasos con prudencia y acentuada reflexión: « El pulso y circunspección con que es indispensable proceda el Congreso, muy particularmente en sus primeros pasos, exige suprimir ciertos detalles del proyecto que cree inoportunos e innecesarios; no ordenar lo que está en uso y vigor, ni sancionar leyes que hoy podrían alarmar »¹⁴.

Aparte lo que se refería a la creación de un ejecutivo nacional y otros detalles, el proyecto de la comisión era, en el fondo, el mismo que había presentado el señor Acosta. Durante seis laboriosas sesiones fué discutido dicho proyecto de *ley fundamental*, quedando sancionado en la del 23 de enero. En su artículo 1° expresaba que las provincias reproducían el *pacto* con que se ligaron desde que sacudieron el yugo de la dominación española. Según el artículo 2°, el Congreso se declaraba *Constituyente*. El 3° aseguraba a las provincias el goce de sus instituciones propias. El 4° tendría después inmensa trascendencia, como se verá oportunamente: « Cuanto concierne a los objetos de la *independencia, integridad, seguridad, defensa y prosperidad nacional*, es del resorte privativo del Congreso general ». Lo mismo el artículo 5°: « El Congreso expedirá progresivamente las disposiciones que se hicieren indispensables sobre los objetos mencionados en el artículo anterior ». — El poder ejecutivo nacional encargábase provisoriamente al *gobierno* de Buenos Aires, a cuyo frente estaba entonces el general Las Heras, como es sabido, con las siguientes atribuciones: « 1° Desempeñar todo lo concerniente a negocios extranjeros, nombramiento y recepción de ministros y autorización de los nombrados; 2° celebrar tratados, los que no podrá ratificar sin obtener previamente especial autorización del Congreso; 3° ejecutar y comunicar a los demás gobiernos todas las resoluciones que el Congreso expida en orden a los objetos mencionados en el artículo 4°; 4° elevar a la consideración del Congreso las medidas que conceptúe convenientes para la mejor expedición de los negocios del

(13) *Trabajos legislativos de las primeras Asambleas Argentinas*, por U. S. Frías (Bs. Aires, 1886), t. II, p. 49.

(14) *Idem*, t. II, págs. 115 y 121.



Estado » (art. 7°). Finalmente, el artículo 6° de la ley establecía que la Constitución sería ofrecida al examen de las provincias.

95. Tal fué la célebre ley del 23 de enero de 1825, que era la primera *palabra oficial* del Congreso dirigida a las provincias, esperada con justa ansiedad por ellas. Como que estaba vaciada en el molde del proyecto del diputado Acosta, su naturaleza política era decididamente federalista y conservadora de la situación entonces existente. Definía claramente la orientación del Congreso en materia institucional, a pesar de la relativa vaguedad del artículo 5°, donde él se reservaba el derecho de expedir *progresivamente* las disposiciones que se hiciesen indispensables en lo concerniente a la independencia, integridad, seguridad, defensa y *prosperidad* nacional; porque si bien podía desde luego presumirse lo que concerniese a los cuatro primeros objetos, nadie podía prever cómo el Congreso entendería más tarde lo de la « prosperidad nacional », enunciado ampuloso en el cual cabría toda clase de medidas legislativas. Va a verse más adelante cómo se escapó por esta tangente la aventura presidencial del Congreso y del señor Rivadavia.

Con todo, lo que la ley fundamental quería significar en su artículo 3° surgía nítidamente de su propio texto: « Por ahora, y hasta la promulgación de la Constitución que ha de reorganizar el Estado, las provincias se regirán interiormente por sus propias instituciones ». Esta declaración, que tenía el carácter de un compromiso ineludible del Congreso con las provincias federadas, era una limitación a sus poderes legislativos, por cuanto le vedaba inmiscuirse en el régimen interior de éstas para suprimirlo o alterarlo. Consagraba y legitimaba así la situación de hecho y de derecho en que se encontraban, aceptada como base o punto de partida para la organización institucional.

96. Esta interpretación de la ley, que fluía de sus palabras intergiversables, fué desarrollada por Manuel Moreno, — hermano del prócer de Mayo y uno de los oradores más eminentes del Congreso de 1825, — cuando se discutió la ley que afectaba las tierras públicas a la deuda nacional¹⁵. Para el ilustrado orador el artículo propuesto debía desecharse por ser contrario a las leyes

(15) En la sesión del 15 de febrero de 1826, cuando Moreno impugnaba el artículo 6° del proyecto: « Quedan especialmente hipotecados al pago del capital e intereses de la deuda nacional, las tierras y demás bienes inmuebles de propiedad pública, cuya enajenación se prohíbe en todo el territorio de la Nación, sin precedente especial autorización del Congreso ».



del país y sancionarse sin obtener previamente el consentimiento de las provincias. Sostenía que después de la caducidad del poder español en estas provincias, « cada una quedó en uso completo de su soberanía, de toda aquella soberanía que antes estaba en el Estado general respecto de aquella que antes había tenido el gobierno español en nuestro territorio »... « Cuando los tiempos felizmente mejoraron, las provincias, a imitación del heroico pueblo de Buenos Aires, que tiene siempre la gloria de dar pasos avanzados hacia la felicidad común y de la libertad e instadas por esta Provincia, convinieron en reunirse en un Congreso general. — Por lo que hace a las facultades, y aquí está decidida la cuestión, ¿cuáles son las que transmitieron los pueblos al Congreso al tiempo de formarse? Porque es cierto, como dije ayer, que ninguna autoridad tiene facultad de suyo en el sistema representativo, en donde toda facultad es delegada. Un principio tiene, y un principio sobre la soberanía de los pueblos: *cuando fueron las facultades delegadas al Congreso por las provincias soberanas, entonces en sus territorios todas se reservaron su gobierno económico y sus instituciones por leyes fundamentales, es decir, por leyes que no se pueden alterar sino por una Constitución*; por leyes fundamentales establecieron estas instituciones dentro del territorio de las mismas provincias *hasta tanto que el Congreso que ellas reunían espontáneamente por su interés común promulgase la Constitución del Estado, y cada una de ellas, examinándola, la adoptase o no. Este es un hecho incontestable* »... « No han establecido el Congreso para que sea una autoridad absoluta, para que rija el Estado como le parezca; no, señor: bajo de esta base ha de caminar, *y si el Congreso la quebranta, no tiene autoridad ninguna, y todos sus actos son ilegítimos*; no existe el Congreso « porque él es el que forma la anarquía en ese mero hecho ». Las provincias, que fueron dueñas de su territorio y que tenían el dominio soberano, y se convinieron en establecer este Congreso, permanecen con este derecho hoy día, porque la Constitución no se los ha quitado ».

Vano fué el empeño de los *federalistas* del Congreso — cuyas opiniones políticas iban condensándose en la formación de un gran partido opositor, con Manuel Moreno por *leader*, — vano fué para impedir la sanción de la ley que despojaba a las provincias de sus tierras públicas, para hacerlas servir a los designios de la política nacional, como también fué inútil su esfuerzo algunos días antes para contener al Congreso en la aventura política de crear la



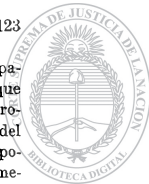
presidencia rivadaviana, asunto de que me ocuparé luego. Pero la verdadera doctrina interpretativa de la ley fundamental de 1825 quedó magistralmente desarrollada por Manuel Moreno en el debate sobre las tierras públicas de las provincias.

97. Vuelvo ahora a los artículos 4º y 5º de tan famosa ley. Comentando la capciosidad de estos artículos, que antes he hecho notar, escribe el historiador V. F. López en uno de los capítulos que dedica al estudio profundo del Congreso de 1825: «Basta una ligera atención para comprender que con estos artículos el Congreso salía, o podía salir, de sus límites constituyentes, y entrar en acción como poder gubernativo en el momento en que una mayoría se confabulase para saltar por las vallas que habían querido ponerle las leyes provinciales que lo habían convocado» ... «Eran cláusulas tan generales, que todo podían envolverlo en su esfera»¹⁶.

Lo fundamental, sin embargo, estaba en el artículo 3º de la ley que arriba he transcripto, según lo entendió el Gobernador de Buenos Aires, general Las Heras, al dirigir la circular del 28 de enero de 1825 a los gobiernos de Provincia, comunicándoles esa ley y exponiéndoles la nueva situación política que creaba la existencia del Congreso: «Desde que el gobierno de Buenos Aires — decía — abrió sus relaciones con los demás a efecto de reunir un Congreso general, *estableció como primera base el respeto a las autoridades e instituciones existentes*. La Legislatura resolvió después que la Provincia sería regida por sus propias instituciones hasta la promulgación de la Constitución; y este gobierno lo comunicó al señor Gobernador *en consecuencia de lo que había ofrecido*. El Congreso general ha sancionado *el mismo principio* en el artículo 3º de la Ley Fundamental, y esta resolución, a juicio del gobierno de Buenos Aires, ha asegurado la autoridad del Congreso y la reorganización de la Nación» ... «Los pueblos por su parte poco tienen que temer de los errores o de las desviaciones del Congreso: sus negocios domésticos, la administración interior, todo cuanto puede serles de un inmediato interés, *quedará en sus propias manos*, nada pierden y mucho esperan del cuerpo nacional».

Esta circular del pundonoroso Gobernador de Buenos Aires despejó las dudas que pudo haber sobre la política del Congre-

(16) *Historia de la República Argentina* (Bs. Aires, 1883-93), t. IX, págs. 340-341. Véase A. del Valle, *Nociones de Derecho Constitucional*, págs. 397-398.

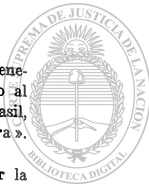


so; y fué como una franca promesa de tiempos mejores a los pasados, sugiriendo a los gobiernos provinciales la creencia de que la organización institucional del país se haría en paz y con provecho para éste. Por eso dije antes que la sola presencia del general Las Heras era una firme garantía de que la situación política no sufriría cambios o transformaciones bruscas, que amenazarán posiciones conquistadas..., cuya cooperación era imprescindible en la obra constituyente.

Los artículos 4° y 5° recibieron bien pronto la amplísima interpretación que seguramente la mayoría del Congreso había calculado y escondido *in petto*, decidida ya a realizar la *revolución desde arriba* contra los caudillos y las autonomías provinciales.

98. Creación del poder ejecutivo nacional permanente. — Las relaciones exteriores de la Nación habían sido encomendadas por las provincias, desde antes de sancionarse la ley fundamental, al gobierno de Buenos Aires, y esta ley ratificó esa delegación, como se ha dicho; pero las complicadas cuestiones con el Brasil, respecto de la Provincia Oriental y los sucesos consiguientes, hicieron pensar a muchos miembros del Congreso en la necesidad de robustecer el poder ejecutivo, organizándolo con carácter permanente. No fué ajeno a esta idea el propósito de consolidar ese poder nacional para consumir el plan de concluir con los caudillos, principalmente con Bustos; todo lo cual giraba alrededor del principio unitario o centralizado a que había adherido la mayoría del Congreso.

En efecto; el 17 de abril de 1825, treinta y tres orientales, capitaneados por Lavalleja, expedicionaron a la otra banda con el objeto de promover un levantamiento contra los brasileños que la ocupaban y librarla de su dominación. Esta cruzada heroica tuvo el más brillante éxito, pues, derrotadas las tropas imperiales en los combates del Rincón y del Sarandí, Lavalleja convocó un Congreso provincial, para decidir la suerte de los orientales, que se reunió en el pueblo de la Florida y proclamó, el 25 de agosto (1825), la reincorporación de la Provincia a la comunidad de sus hermanas argentinas. Hasta este momento, el gobierno de Las Heras había mantenido frecuentes relaciones diplomáticas con el gabinete imperial para conservar la paz internacional; pero, como en vista del voto del Congreso de la Florida y del envío de un diputado que hizo el mismo, nuestra Constituyente, (por ley del 25 de octubre) aceptó la reincorporación de la Provincia



Oriental, el Emperador se decidió por la guerra¹⁷. El 2 de enero del año siguiente el Congreso sancionó una ley autorizando al poder ejecutivo para resistir la agresión del Imperio del Brasil, «por todos los medios que hace lícitos el derecho de la guerra». El mismo día Las Heras la promulgó.

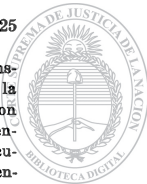
Como esta obra no es de historia general, no debo estudiar la guerra con el Brasil; pero es oportuno decir que todas las provincias lo aceptaron con patriótico entusiasmo y en seguida se aprestaron a organizar y disciplinar contingentes de tropas para ponerlos a disposición del ejecutivo provisorio. Pronto se iniciaron las operaciones militares, que iban a preparar el más completo triunfo de las armas argentinas.

99. Los que tramaban la creación de la presidencia unitaria, encontraron en la guerra internacional un pretexto ostensiblemente poderoso para hacer efectivo su plan sin más dilación. Bernardino Rivadavia, que había llegado a Buenos Aires a mediados de octubre de 1825, estaba bien interiorizado del proyecto de organización centralista del gobierno nacional. Hallándose en Europa hizo conocer de sus amigos la impresión que le causaba la ley fundamental de 1825: «En su opinión, dice López¹⁸, era ridículo, imposible, querer constituir la Nación dejando a la voluntad, al capricho, a los intereses varios y anarquizados de cada Provincia, la facultad de aceptarla o no; y desde que la necesidad más apremiante era reorganizar la Nación para atacar al Brasil y reincorporar la Banda Oriental, ningún hombre de Estado que «tuviera vergüenza o dos dedos de frente», tomaría sobre sus hombros el cargo del ejecutivo nacional, sin tener en sus manos el poder efectivo de gobernar». Declaraba que, por su parte, no aceptaría en tales condiciones el puesto *que ya le habían ofrecido sus amigos*.

100. Convenida la candidatura del señor Rivadavia entre los congresales de la mayoría, y conocida su opinión respecto de la consistencia que debía darse al ejecutivo nacional, el plan tomó una forma concreta en la moción formulada por el diputado Bedoya,

(17) La ley de 25 de octubre decía: «que el Congreso general Constituyente, a nombre de los pueblos que representa, la reconoce de hecho reincorporada a las Provincias Unidas del Río de la Plata, a que por derecho ha pertenecido y quiere pertenecer. En consecuencia, el gobierno encargado del poder ejecutivo nacional proveerá a su defensa y seguridad. *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 1839.

(18) Obra citada, t. IX, p. 350.



de Córdoba, el 28 de enero, para que la comisión de negocios constitucionales presentara, « a la brevedad posible », las bases para la creación de un poder ejecutivo nacional. La comisión se expidió con asombrosa rapidez, puesto que en la sesión del 3 de febrero presentó dos proyectos: uno sobre elección y condiciones del poder ejecutivo, y otro sobre organización del ministerio. « Ella se ha convenido — decía, tanto de la *urgencia* de llevar a efecto tan gran medida, como de la imposibilidad de adoptar por ahora otras bases que las que se refieren al acto del nombramiento de la persona en quien deba hacerse tan sagrado depósito, a las facultades conferidas anteriormente al gobierno de Buenos Aires como encargado provisoriamente del poder ejecutivo nacional, y a las *que ulteriormente se le acuerden, sea por leyes especiales* o por la Constitución del Estado ». Estas últimas palabras subrayadas muestran con exactitud hasta dónde podría llegar el Congreso *ulteriormente*, mediante la sanción de leyes que conceptuara apropiadas al robustecimiento de la próxima presidencia. Reproducidas en el artículo 6° de la ley orgánica que la creó, revelaban la intención de la mayoría de reservarse un poder discrecional, que sería después ejercido aún cuando fuera preciso derogar de hecho las garantías ofrecidas a las provincias por la ley fundamental de 1825.

101. El proyecto de la comisión empezó a discutirse ese mismo día. Fundólo el señor V. Gómez, estrechamente vinculado al señor Rivadavia por íntima amistad. No me es posible detenerme en todas las incidencias del debate ocurrido con motivo del proyecto, debate que ha sido uno de los más notables de aquel célebre Congreso; pero debo decir que al proyecto se hizo una fuerte oposición y se adujeron contra él argumentos que no pudieron refutarse. El informante consideraba que la creación de un ejecutivo nacional permanente era necesaria y oportuna, y partiendo de estas premisas — cuya exactitud no pudo demostrar — desarrollaba su discurso.

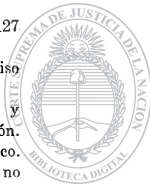
El diputado Mena, si bien admitía que hubiera necesidad de crear la presidencia, no aceptaba que fuera oportuno hacerlo en las circunstancias del momento: « es extemporáneo, es inoportuno, y aún inconsecuente » — observaba. El Congreso había sancionado en noviembre 19 del año anterior una ley sobre proporcionalidad de la representación nacional, cuyo objeto era aumentarla considerablemente, hasta duplicarla, pues fijaba la proporción de un diputado por cada siete mil quinientos habitantes o fracción no menor de la mitad de esa base. De ahí deducía el diputado Mena un fuerte argumento en contra de la sanción inmediata del proyecto,



« porque no es (el establecimiento del ejecutivo permanente) obra del voto y elección ni aún de las dos terceras partes de los individuos que ordena la ley, sino de aquellos que creo sin facultad por falta de sus socios; es inconsecuente, porque echa por tierra la disposición y objetos que tuvo en vista la ley del 19 de noviembre de 1825 ». Pedía que fuera postergada.

102. Pero ahí estaba otro gran amigo del señor Rivadavia para sostener la conveniencia de sancionarlo en seguida: don Julián Segundo de Agüero, que fué después su ministro de gobierno. « Considero tan grave, tan urgente, tan comprometida la suerte del país, su defensa y la integridad de su territorio — dijo — que, en mi opinión, el Congreso debía proveer, si fuese posible hoy mismo, a depositar en otras manos esta autoridad, y de cualquier modo dedicarse con tesón a proveer *todo lo que haga falta para poner a esa autoridad con todo el respeto posible, y rodearla de todo aquel poder (de) que es preciso rodearla*, para que ella pueda hacer la felicidad del Estado ». El señor Agüero daba al concepto del poder presidencial que la comisión había presentado en su informe todo su alcance político, insinuando todas sus consecuencias; pues, al pedir « *todo el poder que es preciso* », no podía referirse sino a la presidencia unitaria, centralista, absorbente, vigorosa, irresistible. Se transparentaba así, en tales frases del orador, el principio político del gobierno consolidado en unidad, y eran ellas como una insinuación del régimen constitucional que establecería a la postre el Congreso cuando dictara la Carta Soberana, cuya parte principal se adelantaba así a formar.

103. El diputado Manuel Moreno hizo objeciones muy serias al proyecto. Dijo que para crear la presidencia y nombrar al que la desempeñaría, « era necesario hacer una gran parte de la Constitución del Estado, pues que no se trata de hacerlo provisorio. ¿Y esto cómo se hace en este momento sin que el Congreso haya acordado todo lo que corresponde acerca de las atribuciones del poder ejecutivo? — ¿Cómo se hace sin la aprobación de las provincias? » — A pesar de que el diputado Gómez se propuso replicarle en seguida, no le fué dado responder satisfactoriamente a las preguntas que hacía Moreno; porque organizándose el ejecutivo permanente, se hacía, sin duda, una gran parte de la Constitución, y como la ley fundamental de 1825 disponía que aquélla no entraría en vigencia hasta que fuera aceptada por las provincias (art. 6°), el Congreso incurría en una contradicción evidente y violaba



por completo esa ley, que bien pudo llamarse « ley de compromiso con las provincias ».

104. Pero la mayoría estaba hecha en favor del proyecto y eran inútiles las objeciones que se hacían para evitar su sanción. Votado en general, fué aprobado por treinta votos contra cinco. En la discusión en particular, el diputado Gorriti observó que « no podría ponerse en ejecución antes de la aceptación de los pueblos ». « Añadiré — dijo con énfasis — que la aceptación del actual proyecto, y su ejecución inmediata, *tiene algo de anárquico porque el Congreso por vías de hecho se apropia atribuciones que ninguna ley preexistente le ha acordado*, y que a virtud de una ley dictada por el mismo Congreso, no basta que se haya dictado esa ley, si no se ha obtenido la expresa aceptación de los pueblos ». El proyecto debe desecharse, concluía. « porque es en su tendencia atentatorio contra la ley fundamental ». Que el proyecto tenía, efectivamente, no « algo de anárquico » — como decía Gorriti — sino mucho de anárquico, lo probaron los sucesos inmediatos de la política nacional.

105. Convertido en ley el proyecto de creación del poder ejecutivo nacional permanente¹⁹, el señor Rivadavia, como estaba ya

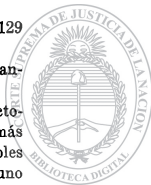
(19) He aquí la ley: « Siendo ya oportuna y urgente la instalación del poder ejecutivo nacional de un modo permanente, y con el carácter que corresponde, el Congreso procederá al nombramiento de la persona en quien debe hacerse tan alta confianza » (art. 1°). — « Una mayoría de un voto sobre la mitad de los diputados presentes en la Sala del Congreso hará la elección. Si después de tres votaciones, ninguno obtuviese la expresada mayoría, se publicarán las tres personas que hayan obtenido el mayor número, y por ellos sólo se sufragará en las votaciones siguientes. Si reiterada la votación hasta tres veces ninguno de los tres propuestos reuniera la mayoría que exige el artículo, se excluirá el que tuviese el menor número de votos. En igualdad entre tres o dos de ellos, decidirá el presidente de la Sala, quedando solamente dos. Si repetida tres veces la votación entre los dos no resultase la mayoría expresada, decidirá el presidente de la Sala » (art. 2°). — « La persona electa será condecorada con el título de Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, tendrá el tratamiento de excelencia, y los honores correspondientes al jefe del Estado » (art. 3°). — « Durará en el ejercicio de sus funciones por el tiempo que establezca la Constitución, el que se le computará desde el día en que tome la posesión » (art. 4°). — El artículo 5° determinaba la fórmula del juramento, por el que debería obligarse a defender y conservar la independencia y integridad del territorio de la Unión *bajo la forma representativa-republicana*. — « Las facultades del Presidente serán las que se han transferido por leyes anteriores al gobierno de Buenos Aires, como encargado provisoriamente del poder ejecutivo nacional, y las que *ulteriormente se le acuerden* » (art. 6°). — Gozaría de una compensación anual de 20.000 pesos, que no podría ser alterada durante el tiempo de su administración.



convenido, resultó electo por treinta y cinco votos, obteniendo un voto los generales Alvear, Lavalleja y Arenales. Con toda solemnidad — como gustaba a Rivadavia, imbuído de ideas y prejuicios monarquistas — prestó juramento ante la asamblea al día siguiente (8 de febrero). Pronunció un largo discurso de estilo pseudo-académico, cuya parte más interesante era la relativa al proyecto de convertir a Buenos Aires en capital definitiva de la Nación, que anunciaba para el día inmediato.

Hoy la historia ha pronunciado su fallo inapelable sobre lo que con tanto acierto se ha llamado «la aventura presidencial del señor Rivadavia», y puede afirmarse, con pleno conocimiento de los sucesos desgraciados para el país por ella provocados, que la palabra de ese personaje en la memorable ceremonia de la asunción del mando supremo fué, a pesar suyo, como una incitación a la cruenta guerra civil, en la que se destacara la ominosa y dramática figura del dictador don Juan Manuel Rozas! Porque la guerra civil tiene en la presidencia unitaria de Rivadavia su momento inicial, pues, al crearla el Congreso rompía todas las ligaduras de la unión nacional que habían fortificado los pactos y las leyes provinciales, de donde él surgió con una misión preindicada, así como también se apartaba radicalmente de la política de fraternal conciliación bajo cuyo amparo inició sus funciones en 1825. A la ley de presidencia iba a seguir inmediatamente la ley sobre capital y extinción de la autonomía de la Provincia porteña, que, con otras leyes orgánicas, violatorias del *compromiso* concertado mediante la *ley fundamental* de 1825, lo pondrían al borde del abismo, preparando su inevitable fracaso.

106. La misión del historiador no consiste en circundar con humos de incienso a todos los antepasados que tuvieron figuración espectral en el gobierno y organización del país, disimulando sistemáticamente, por mal entendido amor a éste, los yerros que cometieron, alabando sin discernimiento su obra personal cuando lograron un éxito aparente. No debe aquél disimular nada, no puede justificar lo injustificable, no le es permitido tergiversar o corromper la verdad para salvar una reputación tradicionalmente consentida: tiene, al contrario, que «llamar las cosas por sus nombres», fijar responsabilidades, distribuir justicia severa de acuerdo con el sólo criterio de constatar la consistencia de la obra que esos hombres dejaron; en una palabra, desentrañar de los acontecimientos y de la conducta de los personajes eminentes que llenaron la esce-



na la filosofía de la historia para recoger con provecho sus grandes enseñanzas.

En la historia de nuestra organización política todos los actores fueron, es indudable, hombres que se inspiraron en el más puro amor a la patria, y procedieron guiados por altos y nobles ideales para labrarle un porvenir grandioso. Rivadavia fué uno de los que encarnaron más dignamente esos sentimientos. Pero el juicio de la posteridad no puede fundarse, para apreciar el valor de su actuación pública, en la rectitud de sus intenciones únicamente. Para acordarles el laurel de la gloria, para elevarlos hasta las eminencias reservadas a «los genios», es preciso averiguar si sus actos, su vida pública, o sus creaciones tuvieron consistencia y sirvieron para asegurar a la Nación el bienestar, el orden, el progreso, la consecución de sus supremas finalidades.

Y bien; hay que decir respecto de la actuación del señor Rivadavia y del Congreso Constituyente de 1826 que arrastraron a la Nación a la más espantosa guerra civil, cuya consecuencia fué la dictadura sangrienta. ¿Que se equivocaron de buena fe? ¿Que el país no estaba preparado para practicar las instituciones teóricamente buenas que pretendieron establecer? — No se trata de eso cuando hay que discernir la responsabilidad de nuestros antepasados por los acontecimientos o por los hechos que su conducta ocasionó: si se equivocaron, debe pensarse lógicamente que carecieron de la visión genial del verdadero estadista; si concibieron instituciones inadaptables a la idiosincrasia del país, debe creerse con fundamento que no tuvieron conciencia de lo que sus deberes les exigían. Faltáronles a Rivadavia y al lucido círculo que lo rodeaba esa visión nítida y exacta que caracteriza a los grandes hombres de estado y también el necesario dominio de las condiciones en que debían legislar. Cuando desaparecieron de las elevadas esferas oficiales todo el edificio que se propusieron construir se deshizo estrepitosamente, como va a verse luego, porque sus cimientos sólo se habían apoyado en el terreno peligroso de las utopías políticas.

107. Refiriéndose a la elección de Rivadavia para Presidente, el señor Pelliza, en uno de sus libros más celebrados, dice: «Este golpe del Congreso resonó profundamente en las provincias: la participación que esperaban tener en el nombramiento del jefe supremo, y que de derecho les correspondía, quedó completamente burlada. Esta burla atroz, arrojada a la faz de los gobernadores y caudillos soberbios en la comunicación oficial de aquel suceso,



sublevó con nueva acritud la moderada y respetuosa conducta que habían observado hasta entonces; y desatándose en invectivas y denuestos contra el Congreso perpararon la caída de la presidencia »²⁰.

El doctor Varela observa, por su parte, sobre el mismo suceso: « Es indudable que la presidencia de don Bernardino Rivadavia señala en la historia propia de la República Argentina — es decir, en la historia que empieza después de la declaración de su independencia, — el punto de partida de los más grandes errores y de las más funestas consecuencias producidas por ellos sobre el pueblo nacional »²¹.

Estos dos respetables escritores, con cuyos juicios transcritos cierro este parágrafo, da a mis opiniones sobre la aventura presidencial de Rivadavia la autoridad que pudiera faltarles.

108. La ley sobre Capital. — Si fué temeraria e ilegítima la actitud del Congreso al constituir con tanta premura un poder ejecutivo permanente, no lo fué menos la que adoptó con motivo del extemporáneo proyecto del Presidente para erigir a Buenos Aires en capital de la Nación unitarizada ya de hecho. Aludiendo a la organización política del país, Rivadavia había dicho en su discurso inaugural: « La base es dar a todos los pueblos una cabeza, *un punto capital que regle a todos*, y sobre el que todos se apoyen: *sin ella no hay organización en las cosas, ni subordinación en las personas*, y lo que más funesto será, que los intereses queden como hasta el presente, sin un centro que garantiéndolos *los adiestre* para que crezcan circulando, y se multipliquen fecundizándolo todo; y, al efecto, es preciso que todo lo que forme la capital sea *exclusivamente nacional* ».

Al proponer Rivadavia la nacionalización de Buenos Aires, conforme a los principios políticos sustentados en su discurso, olvidaba que, precisamente, la guerra civil entre los gobiernos directoriales anteriores y las provincias había tenido por causa principalísima la pretendida hegemonía de la vieja capital del extinguido virreynato sobre estas últimas. En torno de esa causa gira todo el problema de la organización del país, desde 1810 hasta 1880. Empero, para Rivadavia, que se había constituido en jefe del partido centralista, decidido a violentar la voluntad de las provincias, con-

(20) *Dorrego en la historia de los partidos unitario y federal* (Bs. Aires, 1878), p. 284.

(21) *Obra citada*, t. III, p. 445. Véase, en el mismo sentido, López, ob. y ed. cit., t. IX, cap. 9, *passim*.



vertirlas en simples divisiones administrativas del Estado unitario y someterlas a su poder personal, para Rivadavia, decía, la nacionalización de Buenos Aires era necesaria como punto de resistencia y de apoyo a la vez en el sistema de instituciones que se elaboraba. Por esto tal asunto tendría una trascendencia grave, porque no era lo mismo erigir a Buenos Aires en cabeza de la Nación unitarizada, que erigirla en capital de la Nación federal. En el primer caso, el hecho importaba no sólo la muerte de la autonomía porteña sino también la de todas las autonomías provinciales: y en el segundo caso, no se haría más que subordinar el interés discutible de una Provincia a las conveniencias manifiestas de la Nación entera. Obsérvese, además, que nunca fué más inoportuna la nacionalización de Buenos Aires que en 1826, cuando el país acababa de ser conmovido hasta en sus entrañas por una crisis intensa, y cuando la Provincia afectada por aquella medida había recientemente consolidado su autonomía política y empezaba a gustar y a aprovechar de su gobierno propio. Por otra parte, la nacionalización de la ciudad porteña era una flagrante violación de la ley fundamental de 1825, como se demostró en el debate que ese asunto suscitó en el Congreso, según va a verse en seguida.

109. La comisión de negocios constitucionales se expidió el 21 de febrero, aconsejando la aprobación del proyecto, porque « el Congreso, — decía, — expidiéndose de acuerdo con lo que propone el Presidente de la República, habrá dado un gran paso en la organización del país, que hoy es necesario defender y constituir ». El debate, que se inició ese mismo día y continuó en las sesiones subsiguientes, puso bien en evidencia los planes políticos de la mayoría del Congreso. Fué el primero en defender el proyecto con un largo discurso el ministro de gobierno, don Julián Segundo de Agüero, lo que, siendo contrario a las reglas parlamentarias, señalaba claramente el interés que tenía el Presidente en la sanción del mismo. Después habló el diputado V. Gómez, — que era el leader del partido centralista en la asamblea constituyente — cuyo discurso tendía a probar, en su parte más substancial, que el proyecto se amoldaba al espíritu y aún al texto de la ley fundamental del año anterior. El diputado Vidal, en la sesión del día siguiente, se propuso y obtuvo demostrar la inconsistencia de los argumentos puramente verbales del señor Gómez. Explicando el verdadero sentido de dicha ley y haciendo resaltar su objeto principal, decía: « Por la ley de 23 de enero de 1825 — es preciso repetirlo mil veces porque viene al caso — que es la ley que forma



el pacto, bajo el que las provincias han querido de nuevo reunirse, y que debe guardárseles religiosamente, en tales términos que, faltando a él, *todas y cada una de ellas están en plena libertad para separarse* y proveer conforme a sus intereses; por esa ley, digo, se sanciona que por ahora y hasta la promulgación de la Constitución que debe reorganizar el Estado, las provincias se rijan interiormente por sus propias instituciones» (sesión del día 23 de febrero). Por estas palabras transcritas, se ve que no era un caudillo rebelde quien denunciaba al Congreso la consecuencia más dolorosa y perjudicial para el país, que se derivaría de la violación de la ley fundamental que iba a cometerse al sancionar el proyecto del ejecutivo; era, al contrario, uno de sus propios miembros, cuya opinión merecía ser debidamente escuchada en esas horas difíciles, era la voz serena y sincera del hombre experimentado que miraba al porvenir de la República comprometido por la política inconsulta del Congreso. «¿Qué deberán esperar las demás provincias?» — preguntaba. — «¿No deberán decir, o al menos temer con fundamento, que la medida se toma primeramente respecto de la Provincia de Buenos Aires, como la más respetable, para caer sobre ellas? ¿Será bastante para aquietarlas decir que circunstancias imperiosas lo demandan? ¿No temerán quedarse dentro de breve tiempo sin sus gobiernos, sin sus legislaturas provinciales, sin la facultad de perfeccionar sus instituciones particulares, y de hacer otras nuevas, hasta que se promulgue la Constitución?»... «Yo llamo al proyecto — agregaba — alarmante, sí, alarmante, y por tanto *inductivo de graves trastornos en el Estado*». Esta profecía se cumplió poco después.

110. El doctor Manuel Moreno — cuyos esfuerzos titánicos en el Congreso para impedir o contener tantos desaciertos lo acreditaban, sin duda, como la primera figura parlamentaria de la época, — el doctor Moreno sostuvo la opinión que más arriba he enunciado, de que la nacionalización de Buenos Aires iba a renovar las enojosas cuestiones que anteriormente había provocado su hegemonía sobre las provincias: «Precisamente — dijo — van a resucitar con el establecimiento de la capital en Buenos Aires todas las animosidades y todos los antiguos recelos»... «Todo hombre sensato en las provincias conocerá que, erigida en capital Buenos Aires, se procede a establecer los pueblos en el mismo sistema en en que se les dió tan justos motivos de queja. La autoridad será consolidada; en Buenos Aires se centralizará; aquí vendrán todas las pretensiones; y de aquí emanarán las órdenes, los premios,



los honores y las fortunas». Y refiriéndose a las instituciones provinciales que se había jurado respetar en la ley fundamental de 1825, decía: «Pero conclúyase con ellas, y se acabará con la base sobre que debe calcularse para organizar el Estado; se destruyen los cimientos de la libertad y del poder». Aquella ley fundamental, «no puede derogarse sino por la Constitución; este es un hecho que no se puede oscurecer con bellos discursos, a no ser que se tenga el poder de trastornar el espíritu de los hombres»..... Esto era irrefutable, porque la ley fundamental, al garantizar las autonomías provinciales, se había ajustado expresamente al texto de la ley que sancionó la Legislatura porteña el 13 de noviembre de 1824, determinando la condición política de la Provincia hasta que se promulgase la Constitución, y por la cual ley se reservaba el derecho de «regirse del mismo modo y bajo las mismas formas (por) que actualmente se rige» (artículo 1°). A esta ley se refirió cuando dijo: «Hay una ley fundamental en la Provincia de Buenos que no se puede quebrantar y que se debe respetar. Este es el pacto que liga a Buenos Aires y a las demás provincias hermanas, y el contrato que la sujeta a la jurisdicción del Congreso. Si sus condiciones se quebrantan la parte a quien se falta queda libre: la autoridad que ha hecho ese quebrantamiento ya no alcanza a la Provincia de Buenos Aires. Véanse todas las consecuencias que de hecho resultan de ese paso». Más adelante, al examinar los poderes del Congreso nacional, decía: «Toda ley que toca a la Constitución, si se ha de hacer así la Constitución diariamente²², debe sujetarse precisamente a la aprobación de los pueblos. Podrá decirse que esto embaraza y hace perder el tiempo. No hay ningún embarazo más grande que aquel que hace faltar a la fe pública, sobre que debe estribar toda autoridad: este es el obstáculo más formal que siempre se debe evitar». Y contestando al argumento de que el artículo 3° de la ley fundamental de 1825 (que reconocía a las provincias el derecho de regirse por sus propias instituciones), podía ser restringido o abrogado por el Congreso, por haberse reservado, según el artículo 4° de la misma, la facultad de cuidar de la defensa, seguridad y prosperidad del Estado, el doctor Moreno decía: «¿Pero no se vé que si éste fuera el sentido de la ley, hubiera sido una gran perfidia haber ofrecido semejante ley a los pueblos? Si el artículo

(22) Aludía a la elaboración progresiva y parcial, como se había hecho con la ley de presidencia y se hacía ahora con la do capital.



4º puede derogar, por facultad general que tiene el Congreso en ciertos objetos comunes, una promesa especial, directa y terminante, contenida en el artículo 3º, ¿qué diferencia puede hacerse del caso en que nada se hubiese estipulado? ».

En la sesión del 24 de febrero, Moreno tomó de nuevo la palabra para impugnar el proyecto del ejecutivo desde otros puntos de vista doctrinarios, legales y políticos. Sus notables discursos quedarán siempre en los anales parlamentarios del país como piezas magistrales de elocuencia. El miembro informante, doctor V. Gómez, se encargó de hacer la difícilísima réplica, pero su discurso, preñado de sofismas y disquisiciones metafísicas — era doctor en teología — sólo sirvió para poner en evidencia la pujanza de la argumentación que acababa de hacer el doctor Moreno. « Pero la ley fundamental... es preciso repetirlo — dijo Gómez — para entrar en esta cuestión, *es la única dificultad sólida*, todo lo demás es paja, y todo lo demás creo que está pulverizado hoy en la opinión pública ». Admitía, pues, el miembro informante, que la ley fundamental era una « dificultad sólida » para que el Congreso pudiera sancionar el peligroso proyecto del Presidente.

111. Al día siguiente se reanudó el debate. Ese mismo día elevó al Congreso una formal protesta el Gobernador Las Heras contra una medida tomada por el Presidente señor Rivadavia respecto del comando de las fuerzas militares de la Provincia. El 8 de febrero, esto es, el mismo día en que éste se recibió del cargo, dictó un decreto resolviendo que, de acuerdo con lo prescripto en la ley del 2 de enero (por la cual todas las tropas de las provincias quedarían a disposición del poder ejecutivo nacional), las de Buenos Aires estarían a las órdenes del coronel mayor don Francisco de la Cruz. El Gobernador Las Heras entendió que esta medida desconocía los derechos de la Provincia — declarados en la ley del 13 de noviembre de 1824, explicativa de su condición política e institucional, y en la ley fundamental del mismo año — por cuanto le despojaba del mando de dichas fuerzas, que le correspondía como Gobernador y capitán general. Si bien el Congreso decidió pasar este asunto a estudio de una de sus comisiones internas, contribuyó el incidente a excitar la opinión pública aún más de lo que los acalorados debates parlamentarios y la importancia de las graves cuestiones sobre que versaban la habían excitado. « La ciudad hervía — dice el historiador López²³ — y hasta los mu-

(23) Obra y ed. citadas, t. IX, p. 580.



chachos de doce años disputábamos con pasión sobre la materia, sin comprender por supuesto eso mismo que nos apasionaba por uno u otro lado. Aquello era un incendio, una borrasca, sobre cuyo ruido tumultuoso como el de un océano embravecido, las voces poderosas de Agüero, de Gómez, de Gorriti, de Moreno, en en pro o en contra del proyecto, repercutían en la masa del pueblo, como en una atmósfera caliente impregnada del humo de las futuras batallas, en que parecía ya envuelto el país y la sala del Congreso ».

112. Empero, la mayoría del Congreso no se arredraba. En la sesión del 25 de febrero el ministro de gobierno volvió a tomar la palabra para defender una vez más el inconsulto proyecto, « y acabar de convencer de la imposibilidad de que subsistan a un mismo tiempo el poder ejecutivo nacional y el gobierno de la Provincia ».

Con estas palabras, el señor Agüero descubría toda la efectividad, toda la trascendencia que el proyecto iba a tener en breve: la entidad Provincia y su gobierno propio iban a ser suprimidos con ley propuesta al Congreso Constituyente por el señor Rivadavia. El diputado Frías sostuvo con excelentes argumentos, en esa misma sesión, que ese cuerpo no tenía poderes legítimos para nacionalizar a la ciudad de Buenos Aires cercenando la autonomía de la Provincia: « El Congreso — dijo — debe marchar por vías amistosas y de conciliación; lo demás, pensar que estamos en estado de mandar, y de mandar por la fuerza, es engañarnos, y no es más que sancionar la anarquía, y sancionarla de un modo irrevocable ». El señor Frías no era federalista sino unitario, como lo demostró más tarde votando por la forma republicana centralizada, cuando hubo de darse una base a la comisión de negocios constitucionales para elaborar el proyecto de Constitución; pero respecto de la nacionalización de Buenos Aires él entendía que el Congreso no podía ni debía decretarla.

113. El 27 se reanudó la discusión. Habló extensamente el diputado Mena en contra del proyecto. El señor Funes pronunció un gran discurso sosteniendo la ilegitimidad y la inoportunidad del mismo. Partía del hecho positivo y verdadero de que las provincias se encontraban entonces en un estado de federación, del que gozaban bajo la garantía de la ley fundamental de 1825: el imperio del Congreso « está naturalmente restringido — dijo — a los asuntos exteriores, a los generales, y a la mantención de la armonía entre las repúblicas confederadas ». Puso en trans-



parencia, en seguida, los propósitos de la mayoría del Congreso, lo que significaba denunciar a las provincias el plan político que se preparaba: « Pero se dice que un Congreso, sin la facultad del poder que concede el proyecto, sería un fantasma, y su autoridad un título de sólo nombre, sin facultades para salvar a la Nación. *Esto, señores, es sentar un fallo contra el sistema federal por el que se han declarado ya algunas provincias, y entre ellas la de Córdoba, a quien tengo el honor de representar* ».

El infatigable leader del partido unitario, doctor V. Gómez, volvió a tomar la palabra para replicar a Funes. El doctor Paso, con la autoridad que le daba su larga actuación pública y el honor de haber formado parte del primer gobierno revolucionario, se manifestó en contra del proyecto, afirmando que « la Provincia no puede ser en el presente estado desmembrada y destituida del modo que se propone ».

114. En la sesión del 28 terciaron de nuevo en el debate el ministro Agüero y el doctor Moreno, aduciendo éste importantes argumentos contra el proyecto. En la del 1° de marzo continuó la discusión. El diputado Gorriti demostró que la medida aconsejada era contraria al mandato que los constituyentes habían recibido de sus provincias. « El peligro de sumir a la patria en un abismo — decía — está en destruir las instituciones, en hacer cosas que están en contradicción con las leyes dietadas por el Congreso, que han sido adoptadas con entusiasmo; que hagan perder al Congreso la fuerza moral, de que tanto necesita, en despertar los celos de las provincias *haciéndoles temer el retorno del despotismo directorial* ». El respetable señor Zavaleta, que conocía bien a fondo la situación de las provincias, cerca de las cuales había desempeñado la difícil misión de conseguir su apoyo a la idea de reunir el Congreso, lanzada en 1823 por el gobierno de Buenos Aires, el respetable deán, decía, impugnó el proyecto en discusión. Invocó la ley provincial de 1824, que en su concepto era « una sanción de la Provincia de Buenos Aires: es su voto terminantemente expresado y solemnemente publicado ».

115. En la sesión del día 2, Gorriti pronunció otro notable discurso, con el que ocupó la mayor parte de ella. En la reunión del día 3 se discutió una moción de orden, formulada por el señor Zavaleta, tendiente a postergar la sanción del proyecto, y fué desechada. Gorriti habló otra vez; pero ya se había agotado el debate. Puesto el proyecto a votación, fué aprobado por veinticinco votos



contra catorce. — *Alea jacta est*: la nacionalización de Buenos Aires concluía con la autonomía provincial constituida en medio de la crisis del año XX por Rodríguez, por Las Heras, y por el mismo señor Rivadavia que ahora lograba «aparentemente» la realización de sus planes centralistas. También esta nueva aventura política iba a contribuir a la caída del Congreso y de la presidencia.

El 4 de marzo quedó sancionada la ley que nuestros escritores designan impropiamente con el nombre de «ley de *capitalización de Buenos Aires*»²⁴. Ella era otra gravísima infracción de la ley fundamental de 1825, «y atropellaba de un golpe la existencia legal de la Provincia de Buenos Aires, no derogando, porque sería inexacto, sino violando y derrocando, arbitraria y revolucionariamente las leyes y las instituciones propias que consagraban su inajenable autonomía»²⁵. «Causa extrañeza — dice del Valle — que en sus primeras sesiones el Congreso tuviera la clara visión de la situación general del país y de la manera de constituirlo provisoriamente, y que en seguida perdiera de vista los propios antecedentes y lo arrojava en la aventura de un ensayo político, que debía concluir con su autoridad»²⁶.

116. Los unitarios rivadavianos estaban resueltos a imponer al país su política absorbente, así exigiera los más grandes esfuerzos. Sancionada la ley sobre capital, Rivadavia dictó un decreto fulminante el día 7 de marzo, ordenando el cese inmediato del gobierno provincial y encomendando especialmente su ejecución al

(24) He aquí su texto: «Art. 1°. La ciudad de Buenos Aires es la capital del Estado. — Art. 2°. La capital con el territorio que abajo se señalará queda bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura nacional y del Presidente de la República. — Art. 3°. Todos los establecimientos de la capital son nacionales. — Art. 4°. Lo son igualmente todas las acciones, no menos que todos los deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires. — Art. 5°. Queda solemnemente garantido el cumplimiento de las leyes dadas por la misma Provincia, tanto las que consagran los primeros derechos del hombre en sociedad, como las que acuerdan derechos especiales en toda la extensión de su territorio. — Art. 6°. Corresponde a la capital del Estado todo el territorio que se comprende entre el puerto de las Conchas y el de la Ensenada; y entre el Río de la Plata y el de las Conchas, hasta el puente llamado de Márquez, y desde éste, tirando una línea paralela hasta el Río de la Plata, hasta dar con el de Santiago. — Art. 7°. En el resto del territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, se organizará por ley especial una Provincia. — Art. 8°. Entretanto dicho territorio queda también bajo la dirección de las autoridades nacionales». *Reg. Nav.* (ed. 1880), t. II, n° 1904.

(25) López, ob. y ed. cit., t. IX, p. 576.

(26) Obra citada, p. 397.



tenaz y diligente ministro de gobierno²⁷. El ilustre Gobernador de la Provincia, con el más puro sentimiento de patriotismo que le aconsejaba no precipitar el desenlace del drama político que se preparaba en la escena nacional, limitóse a acusar recibo de la orden presidencial y a abandonar su puesto el mismo día. Al siguiente se disolvió la Junta de Representantes.

La nueva política del Congreso, iniciada revolucionariamente con la ley que creó el ejecutivo nacional permanente y continuada ya sin reatos de ninguna especie con la sanción de la ley sobre capital, sublevó contra él y la presidencia la opinión de las provincias, que, después de esos dos pasos avanzados hacia el centralismo, pudieron prever la suerte que les estaba deparada. El 27 de febrero, Bustos, el caudillo y Gobernador de Córdoba — temible caudillo porque estaba en condiciones de cruzar los propósitos de Rivadavia y su adicta mayoría en el Congreso, — escribía a su colega de Santiago del Estero, Ibarra, comunicándole sus impresiones sobre la organización de la presidencia. El tono en que se expresaba, resuelto y amenazante, revela los propósitos del caudillo cordobés respecto del gobierno nacional. La carta es un documento histórico interesante para apreciar las dificultades invencibles que el señor Rivadavia encontraba en su camino²⁸. Luego dirigióse al mismo Presidente, manifestándole que la Legislatura había considerado la ley precitada y la reputaba atentatoria contra los derechos que a las provincias reconocía la ley fundamental, por lo que había sancionado la siguiente resolución: «Estando como están las provincias en un estado propiamente fe-

(27) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 1905.

(28) «Mi apreciado amigo y compañero: Con la misma sorpresa que Vd. se recibió aquí la noticia del nulo nombramiento de Presidente, y si antes sospechaba algo, ahora sospecho mucho más por la iniquidad y descaro de estos hombres sin vergüenza, que quieren poner a las provincias peor yugo que el que antes tenían, o quieren desorganizar el país para que algún ambicioso o extranjero se eche sobre él; bien puede ser que ellos nos metan en algún desorden, pero buen cuidado tendremos en que el desorden sea contra quien lo ha producido, y nos uniremos cada vez más para organizar, si posible es, de otro modo nuestras provincias»... «Ud. sabe muy bien el desprecio con que la Loggia reinante en Buenos Aires siempre ha mirado a las provincias, y de ahí resulta que debiendo tener la representación nacional 87 diputados nacionales para formar la Constitución, de cuyo resultado y después de sancionada por las legislaturas de las provincias saldría el jefe del Estado y leyes y límites por donde debía gobernarnos, salen 38 diputados nombrando Presidente, sin facultad para ello y sin leyes por donde debe regir el Estado», etc. Pelliza, *Dorrego*, etc., p. 285.



deral, de hecho y de derecho, y no habiéndose aún dado la Constitución del Estado que fije la forma de gobierno, no se admite la ley de 6 de febrero inmediatamente anterior, por la que el Congreso General Constituyente ha creado un poder ejecutivo nacional permanente contra el tenor expreso de la fundamental de 23 de enero de 1825 » (30 de mayo de 1826). La comunicación era terminante y sugestiva. Pasada por Rivadavia al Congreso, éste resolvió, después de largo debate, « no deber innovar cosa alguna en virtud del procedimiento de la honorable Junta de Córdoba, y apresurarse a dar principio a la obra de la Constitución que podrá satisfacer todos los intereses y apaciguar todas las inquietudes, que el estado precario en que se hallan actualmente los pueblos de la Unión deja hacer, a pesar de los desvelos de las autoridades nacionales ».

Nada detendría, sin embargo, la consumación del plan unitario. Creyendo el Congreso que había ya colocado sobre bases firmes la piedra angular del régimen consolidado con la creación de la presidencia, la nacionalización de Buenos Aires y la extinción de la autonomía de la Provincia, púsose a comenzar su labor propiamente constitucional. Paso en seguida a ocuparme de ella.

117. Unitarios y federales. — La política centralista de la mayoría parlamentaria quedaba nítidamente definida y concretada con la sanción de aquella medidas inoportunas e imprudentes: como dijo el deán Funes, las extralimitaciones de sus poderes que cometía el Congreso importaban « sentar un fallo contra el sistema federal por el que se han declarado ya algunas provincias »²⁹. Tales errores iban a ser funestos para el país. Un escritor insospechable observa lo siguiente: « Juzgando los acontecimientos de esos días a la luz que sobre ellos han proyectado los sucesos que los siguieron, aún aquellos que, como nosotros, somos de tradición unitaria, debemos reconocer que fué un grande error el cometido por don Bernardino Rivadavia y su partido en esos momentos »³⁰. « La ley de capital sancionada el 4 de marzo de aquel año — dice por su parte el señor Pelliza³¹ — llegaba a los pueblos del interior cuando todavía estaba recalitrante la noticia del encumbramiento de Rivadavia, y contribuía a desarrollar el

(29) Véase antes p. 133.

(30) Luis V. Varela, ob. cit., t. III, p. 453.

(31) *Dorrego*, etc., p. 290.



germen de nuevas turbulencias, precipitadas poco después de la sanción del código político que con deplorable manía quiso imponerse al país ».

Los representantes de los dos grandes partidos en el Congreso habían tomado sus posiciones y se disponían a librar la batalla parlamentaria final sobre el magno asunto que iba a debatirse: la Constitución del Estado. Había profundas divergencias de criterio entre ellos en cuanto a la política institucional que debía adoptarse en las circunstancias porque atravesaba la Nación. Separábanles hondas diferencias de temperamento. Su mentalidad era completamente distinta. Se ha dicho que a los unitarios los caracterizaba « el liberalismo » de sus principios e ideales políticos; pero no se ha advertido que éste también consiste en la inclinación o aptitud para conciliar y armonizar situaciones e intereses encontrados y para tolerarlos — aparte de la profesión de principios e ideales superiores — y los unitarios nunca se resignaron a transar con la realidad de las cosas, ni fueron capaces de combinar los diversos elementos o factores que se presentaron cuando tenían que organizar el país. En ese sentido, más liberales fueron los del otro partido, pues, contemplando la situación real del país, comprendiendo toda la trascendencia que tienen los hechos consumados y conociendo la magnitud de las dificultades que se opondrían a una reforma radical en lo entonces existente, encaraban la cuestión constitucional con espíritu sereno y contemporizador. El lema rivadaviano pudo ser: *Hoc volo, sic ju-beo, sic pro ratione voluntas* (lo quiero, lo mando, sirva mi voluntad de razón). Propusieron realizar un plan político, lo ordenaron, su voluntad era la razón del mismo... José Manuel Estrada sintetiza con frases admirables la psicología de unitarios y federales: « Servían a la civilización y querían extirpar la barbarie. La divergencia no estaba en el fin, sino en los medios. Los unitarios querían vencerla: los federales domesticarla. Los unitarios se estrellaban de frente con la antorcha en la mano: los federales querían filtrar la luz gradualmente ».³²

118. Los unitarios no querían dejar subsistente nada de lo que habían encontrado cuando a principios de 1826 iniciaron, con la ley de presidencia, la transformación radical de las instituciones nacionales. Su obra innovadora empezó cuando el se-

(32) *Lecciones sobre la Historia de la República Argentina* (2ª ed.), t. II, p. 322.



ñor Rivadavia regresó al país, en lo que hay una coincidencia bastante sugestiva para creer que él fué el inspirador y responsable de aquélla. Hasta ese momento el Congreso había observado una conducta prudente y bien calculada para no ocasionar trastornos peligrosos en la situación interna; pero, cuando el señor Rivadavia se trajo en sus maletas la teoría del centralismo político y los amigos del Congreso creyeron en sus bondades, los vientos parlamentarios cambiaron sensiblemente. El partido unitario quedó constituido con la jefatura del señor Rivadavia.

Como bien decía Juan Bautista Alberdi, «los unitarios no han representado un mal principio, sino un principio impracticable en el país, en la época y en la medida que ellos deseaban».... «Los puros teóricos, como hombres de estado, no tienen más defecto que el ser precoces, ha dicho un escritor de genio: falta honorable, que es privilegio de las altas inteligencias»³³. Fué su adhesión absoluta a los principios abstractos de las teorías políticas, lo que inhabilitó a Rivadavia y al Congreso de 1826 para organizar la Nación sobre la base inmovible de su constitución o complexión real y verdadera. Ellos no lograron formarse un concepto exacto y positivo de lo que exigía necesariamente la situación política y social del país. Querían extirpar «el caudillismo», concluir de una vez con los gobiernos autocráticos del interior, eliminar la influencia incivil de Bustos, de Ibarra, de Facundo; pero no se daban cuenta de que esos elementos habíanse cimentado con tanto arraigo, que precisamente estaban ellos en condiciones de desbaratar los planes del Congreso y del partido rivadaviano. El caudillismo, los gobiernos autocráticos del interior, la influencia incivil de Facundo, de Ibarra, de Bustos, no podían suprimirse sino a costa de una guerra intestina, cruenta y azarosa. Rivadavia y el Congreso la provocaron con sus aventuras políticas, arrojando el guante a la faz de aquéllos, que no vacilaron en recogerlo.

119. Los federales del Congreso habían medido todas esas consecuencias desgraciadas de la política unitaria y sabían que los errores cometidos serían irreparables. Dorrego, cuando se discutía la Constitución, lo dijo claramente: «Abréviese cuanto se quiera, — exclamaba — acábese mañana si se desea, hagan la felicidad del país del modo que les parezca; ¡ojalá lo hagan y no lo yerren, porque esto ha de traer consecuencias muy fatales!». Do-

(33) *Bases* (1ª edición, Valparaíso, mayo de 1852), p. 104.



rrego y sus copartidarios no deseaban la subsistencia del caudillismo y de los gobiernos autoeráticos, ni propiciaban el régimen federativo para que cubriese esas perversiones nefastas de la democracia argentina. Nadie puede deshonrar su memoria imputándoles tales despropósitos. Consideraban la situación en que se encontraban algunas provincias — muchas habían entrado ya por las vías de la legalidad — como un estado anormal y muy imperfecto que paulatinamente iría modificándose con el transcurso del tiempo y el desenvolvimiento de la cultura pública. Su política, eminentemente *práctica y oportunista* — como lo es la de los grandes hombres de Estado a la manera inglesa y norteamericana — fué la misma que siguió después de Caseros el general Urquiza, y la misma que, como se ha dicho antes, siguió el gobierno de Buenos Aires cuando convocó el Congreso Constituyente en 1823 y 1824. Consistía principalmente esa política en admitir como irrevocables *los hechos consumados* y preocuparse más de lo posible que de lo deseable teóricamente.

Los hechos consumados eran: el estado de federación en que entonces se hallaban las provincias argentinas, en virtud de los sucesos políticos anteriores; la existencia de gobiernos provinciales autónomos, cuya estabilidad habían consolidado los acontecimientos inmediatos a la crisis del año veinte; la irregularidad de algunas situaciones del interior; el reconocimiento que el mismo Congreso había hecho en la ley fundamental de 1825 de las instituciones provinciales; la imposibilidad de constituir el país bajo el régimen de la unidad, como lo demostraban los ensayos precedentes, desde 1810 a 1820.

Lo posible era únicamente la organización federativa, aceptando, por lo menos como situación *de facto*, sino *de jure*, la situación política de la Nación. Teóricamente podía desearse algo mejor, algo más perfecto; pero en ese momento tales aspiraciones tenían que ser postergadas.

120. Rivadavia reconoció más tarde el profundo error que había padecido en 1826 al concebir y pretender imponer la organización unitaria. Así lo afirmaba el doctor Benjamín Victorica en una carta dirigida al doctor Rodolfo Rivarola que se publicó en «El Diario» de esta capital, el 30 de septiembre de 1908. Refiere aquél, que, según le había manifestado el doctor Salvador María del Carril, Rivadavia leyó durante su permanencia en la ciudad de Santa Catalina (Brasil) la obra de Tocqueville, sobre las instituciones federales de los Estados Unidos. «Estábamos cie-



gos», — decía el doctor Carril — el plural se refería a Rivadavia, con quien vivió en la ciudad brasileña; — «la bellísima obra de Tocqueville, que llegó a nuestras manos, nos abrió los ojos; mucho hablamos y discutimos y nos convertimos apasionados al federalismo»³⁴.

En tanto que Rivadavia, jefe del partido unitario, no conocía en 1826 la estructura y el mecanismo de las instituciones federales norteamericanas, los *leaders* de la democracia federal, Manuel Moreno y el coronel Dorrego, no sólo habíanlas estudiado concienzudamente sino que también las habían visto funcionar en la práctica, durante su residencia en la gran República de Washington. El primero declaró en la sesión del 5 de febrero de 1826 — cuando se discutía la ley de presidencia — que había residido en Estados Unidos cinco años. El segundo todo el tiempo que duró su proscripción — decretada por Pueyrredón, sin forma de juicio, el 15 de noviembre de 1816 — desde marzo de 1817 hasta principios de 1820. Esos años de estada en la República norteamericana fueron provechosos para Dorrego. «Las teorías de gobierno, las viejas cuestiones de organización en que se encontró afiliado muchas veces, sin comprender completamente lo que atacaba ni lo que defendía — dice el historiador Pelliza — eran ahora para su criterio ilustrado por el estudio de tan insigne modelo, problemas resueltos en el terreno de la teoría, y que sólo faltaba llevarlos a la práctica con la fe del apóstol y la conciencia del mártir»³⁵.

121. Los que han dicho que los federalistas del Congreso de 1826 confundían la *Confederación* norteamericana de 1778 con el *Estado Federal* creado por la Constitución de 1787, no se han preocupado de leer y estudiar los discursos con que sostuvieron su credo en aquella asamblea. Revisándolos con prodigalidad, uno se convence de que cabalmente lo contrario es lo cierto: Moreno y Dorrego dominaban el derecho federal. Sabían bien que la organización nacional en Estados Unidos estuvo muchas veces a punto de ser materialmente imposible. Sabían bien que pudo lograrse elaborando una Constitución que fuese el trasunto exacto de la situación y condiciones del país, en la época en que esa organización se hacía. Sabían bien que los convencionales de Filadelfia no se propusieron dictar una Constitución perfecta

(34) B. García Victorica, *Orígenes de la Organización Nacional* (Bs. Aires, 1912), p. 69. Este libro es una excelente contribución al estudio de la organización política del país.

(35) Obra y ed. citadas, p. 196.



como teoría, sino una ley soberana susceptible de funcionar prácticamente, una cuya aplicación fuese *posible*. Sabían bien, en fin, que con este modelo institucional, adaptando su estructura a nuestro país, podían solucionarse las graves cuestiones de su organización y de su paz interior.

Esbozados a grandes rasgos los principios políticos de los unitarios rivadavianos y de los federalistas en el Congreso, así como los muy diversos criterios con que procedían en el difícil momento de constituir el país, me ocuparé en seguida de la obra principal del Congreso que se conoce con el nombre de

122. Constitución unitaria de 1826. — El 21 de junio de 1825 el Congreso había sancionado una ley disponiendo que fuera consultada la opinión de las provincias acerca de la forma de gobierno que debería establecerse en la Constitución nacional. «La opinión de las provincias sobre esta importante materia — decía la ley — se explicará por sus juntas o asambleas representativas, y, donde no las hubiere, se formarán con este objeto». — «Las opiniones que expresaren las representaciones provinciales dejarán expedita la autoridad consignada por los pueblos al Congreso, para sancionar la Constitución más conforme a los intereses nacionales, y salvo el derecho de aquéllas para aceptarla, que les reservó el artículo 6° de la ley de 23 de enero»³⁶.

Se ve, pues, que esta medida del Congreso no resultaría un acto de tanta prudencia y previsión como se ha querido presentarla, porque se reservaba el derecho de adoptar en definitiva la forma de gobierno que creyera más conveniente, no obstante la preferencia que por una forma cualquiera expresaran las provincias. ¿Qué objeto tenía la consulta si el Congreso no iba a acatar la opinión de las provincias, y si finalmente las mismas tenían el derecho de aceptar o rechazar la Constitución, conforme lo prevenía la ley fundamental de 1825? Además, ¿qué haría el Congreso si después se encontraba con diversas opiniones?

Las provincias manifestaron paulatinamente su opinión. La de Santiago del Estero, formulada por su Sala de Representantes el 17 de febrero de 1826, es particularmente interesante. Decía así: «La representación provincial de Santiago del Estero se expresa por el sistema federal». «La Provincia, en lo relativo a su economía interior, queda independiente de todos los pueblos de la

(36) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 1812.



Unión». « En el gobierno general deposita aquella parte de soberanía que es necesaria para la expedición de los negocios generales. Constituida la Nación bajo la forma que se indica en el artículo 1º, dictará la Provincia las leyes convenientes a su arreglo interior, dirigiéndose entre tanto el poder ejecutivo por las que nos rigen en el día »³⁷.

123. Con fecha 4 de abril, el Presidente pasó un mensaje al Congreso encareciéndole la necesidad que había de dictar la Constitución del Estado: « Es necesario no disimular — decía — que un cuerpo que ha recibido de los pueblos esta misión honrosa, si permanece por mucho tiempo en inacción, pierde poco a poco la opinión, y al fin enajena la confianza de sus comitentes. Por otra parte, las Provincias Unidas del Río de la Plata, que cuentan ya diez y seis años de emancipación e independencia, no es posible que continúen rigiéndose bajo formas provisorias, sin mengua del crédito que se han adquirido por sus sacrificios heroicos y por sus gloriosos esfuerzos ».

Prestando oídos a esta incitación del Presidente, el Congreso apresuró sus trabajos constitucionales. El 14 de julio presentóse por la comisión respectiva el siguiente proyecto de resolución: « La comisión de negocios constitucionales redactará el proyecto de Constitución sobre la base de un gobierno representativo consolidado en unidad de régimen ». « En resultas — decía la comisión — se han pronunciado las juntas provinciales de Córdoba, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero, por la forma de gobierno representativo-republicano federal. Las provincias de Salta, Tucumán y La Rioja por el mismo gobierno representativo-republicano de unidad. Las de Catamarca, San Luis y Corrientes han comprometido absolutamente su opinión en el voto del Congreso: pero Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones y la Provincia Oriental, no se han pronunciado todavía ». En seguida la comisión entraba en difusas consideraciones sobre el significado y la autenticidad de las opiniones de las provincias que clasificaba como federalistas, con el objeto visible de hacer aparecer a la mayoría como partidaria del régimen unitario. Creía la comisión, sin embargo, que también Santa Fe se había decidido por la forma federal, de lo

(37) Compare el lector este voto de Santiago del Estero con los artículos 1º, 5º, 104 y 105 de la Constitución federal vigente. Es una modesta fuente constitucional ese voto que no debe despreciarse.



cual resultaba que admitía que eran cinco las simpatizantes con este regimen ³⁸.

124. Aprobado el proyecto de resolución más arriba transcrita, por 42 votos contra 11, en la sesión del 19 de julio, la comisión púsose a dar los últimos retoques al proyecto de Constitución, preparado ya, según el historiador Pelliza ³⁹, cuando el Congreso se decidió por la forma consolidada en unidad. El 19 de septiembre lo presentó con un extenso informe escrito: « En materia de Constitución — expresaba — ya no puede crearse: sólo hay que consultar los consejos de la prudencia en las aplicaciones que se hagan a las circunstancias locales y demás aptitudes de los pueblos. La comisión no rehusa confesar que no ha hecho más que perfeccionar la Constitución de 1819. Ella tiene en su favor títulos respetables, que era justo reconocer »... « Las provincias quedarán satisfechas y tranquilas por el orden que se establece para el nombramiento de sus gobernadores, que, aunque bien podría quedar confiado al solo prudente discernimiento del jefe de la Nación, importa no obstante que su juicio sea ilustrado por el de los respetables miembros del Senado, y el nombramiento robustecido en su respetabilidad con su consentimiento y aprobación », etc.

Aunque la comisión habíase inspirado en la fracasada Constitución de 1819, aconsejaba en su informe la adopción de algunas reformas importantes en la estructura del gobierno, que señalaré más adelante.

El Congreso dispuso que la discusión del proyecto se iniciara el día 11. El gran torneo parlamentario iba a ser motivado por el artículo 7° del mismo: « La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa-republicana, consolidada en unidad de régimen ». Esto era lo primordial, la magna cuestión que apasionaba a todos los congresales, conmovía el espíritu público, y decidiría la suerte que iba a correr toda la obra constituyente.

125. En la discusión en general del proyecto, los federales adoptaron una actitud más bien pasiva; pero cuando tocó el turno al artículo 7°, en la sesión del día 29 y siguientes, Cavia, Dorrego, Galisteo y Ugarteche lo impugnaron con sendos discursos. Cavia, refutando los argumentos aducidos por la comisión en pro del régimen unitario — que V. Gómez y otros habían expuesto antes —

(58) Una síntesis bastante completa del informe de la comisión puede verse en A. del Valle, ob. cit., p. 430.

(39) Obra y ed. citadas, p. 307.



dijo: «...La administración y gobierno interior de esos pueblos (las provincias) seguramente habrá de encomendarse a prefectos o procónsules, que se envíen de Buenos Aires o de otra parte. ¿Y estos hombres podrán tener los mismos móviles morales para promover la felicidad de las provincias, que los originarios de ellas mismas?» — Negaba que el régimen consolidado fuera más conveniente que el federal para el logro de la seguridad y de la libertad individual. Agregaba también: «La importancia de las provincias que se han decidido por el sistema de la federación es otro argumento en favor de este sistema, y la tendencia hacia él cada vez se generaliza más». «Las provincias no tienen población ni recursos⁴⁰; pero los han tenido para hacer la guerra a un enemigo poderoso y obstinado. Si los tuvieron para conseguir su emancipación, que es lo más grande, lo más riesgoso, lo tendrán también para lo otro, que no necesita de tanto sacrificio»⁴¹.

126. Al diputado Cavia siguió en el uso de la palabra el señor Portillo; después pronunció Dorrego su primera alocución por el régimen federal. He aquí algunas de sus partes más interesantes⁴²: «En cuanto a la capacidad y aptitud de sus habitantes (de las provincias), yo encuentro que en esos pueblos hay hombres con tanta capacidad y aptitud como los que se pueden encontrar aquí, y aunque no en tanto número, esto es lo general, porque yo lo he observado muy de cerca habiendo transitado por ellos; y me he sorprendido al observar que hay más ilustración de la que se creía. Además, que para la organización y arreglo interior de cada Provincia lo que se necesita es un conocimiento práctico y un deseo de mejorar, y éste es más neto y es más propio de los vecinos y naturales de aquel lugar y de aquellos cuya permanencia está allí arraigada, que la de otros que tengan que venir de afuera». Examinaba luego el argumento de la falta de población en las provincias, como óbice para que pudieran practicar las instituciones autonómicas, y hacía completas referencias comparativas

(40) Este era el argumento principal que los unitarios hacían contra el régimen federal.

(41) Me es imposible transcribir otros párrafos interesantes del bien meditado discurso del señor Cavia, por su larga extensión (ocupa once páginas y media del *Diario de Sesiones*). Debo limitarme, pues, en este caso como en los demás, a transcribir únicamente los párrafos que considero más notables, en cuanto contienen argumentos fundamentales.

(42) El discurso de Dorrego ocupa más de doce páginas del *Diario de Sesiones* (nº 202).



con los cantones suizos y estados norteamericanos cuando declararon su independencia. Explicaba cómo el régimen federal fomenta mejor y asegura más efectivamente el goce de los derechos individuales: « No se que se pueda presentar un ejemplo de un país que, constituido bajo el sistema federal haya pasado jamás a la arbitrariedad y al despotismo; más bien me parece que el paso naturalmente inmediato es del sistema de unidad al absolutismo o sistema monárquico ». Y concluía resumiendo así su extenso discurso: « No sé, pues, si me será fácil hacer un pequeño epílogo para resumir las razones que he dado. Tales son: que no existe el inconveniente de que las provincias formarán pueblos dispersos en fracciones muy pequeñas; que la ilustración no está en contra de esto, sino que al contrario ellas son las que lo exigen; tales son: que no hay falta de rentas y recursos para poderse conservar en el sistema federal; tales son: que el sistema federal está en consonancia con una mayoría tal, que no sólo se han pronunciado por él de un modo formal y enérgico, sino que será difícil hacerlas contramarchar para que reciban otra forma de gobierno ».

127. Habló a continuación el diputado Frías, de Santiago del Estero como Dorrego, declarándose partidario del régimen consolidado. Su discurso fué en gran parte una catilinaria contra Ibarra, al que calificó duramente y cuyo gobierno llamó « gobierno vitalicio ». En seguida pronunció Gómez algunas palabras para contestar a ciertas afirmaciones de Dorrego.

El día 30 se reanudó el debate. Sostuvo Galisteo el régimen federal, advirtiéndole al Congreso « que extravía sus pasos del sendero que le demarca la razón y la política, en la forma de gobierno que se propone »... « Por esto es — agregó — que el Congreso debió estar a lo que importan las circunstancias actuales y estado en que se encuentran los pueblos ».

El señor Calderón, representante de Entre Ríos, aunque estaba por el unitarismo, declaró que de los cinco pueblos principales de la Provincia (cabezas de departamentos), cuatro habían opinado por el régimen federal, lo mismo que la Junta legislativa. El señor Núñez, diputado también por aquella, expresó que el sistema propuesto por la comisión « no es conforme con lo que ha adoptado el voto de la Provincia ».

Cavia terció nuevamente en el debate con un largo discurso. El doctor Paso quería una fórmula que conciliara las diversas opiniones. Parece que no tenía nociones muy precisas acerca del régimen federal, confundiéndolo a veces con la federación pura o con-



federación. Ugarteche definió con exactitud lo que debía entenderse por aquel régimen. Criticó a la comisión por haber consultado a la opinión de las provincias para no tomarla en cuenta después. Con sólida ilustración trajo al debate los antecedentes históricos del país a partir de la revolución de Mayo, y expuso con minuciosidad sus condiciones políticas.

Hasta esa altura de la discusión, los unitarios no se habían empeñado mucho en rebatir a los federalistas; pero en cuanto dejó la palabra el preopinante, el doctor Gómez desarrolló un largo discurso, tendiente a mostrar las diferencias que existían entre los Estados Unidos y las provincias argentinas, en lo tocante al sistema constitucional que a unos y otras convenía más. Insistió en el sofisma de que la mayoría de las provincias, simpatizantes por la unidad, no debía ceder a las exigencias de la minoría, partidaria de la federación. El sofisma consistía en contar arbitrariamente los votos de las provincias, *en vez de pesarlos*, según lo explicaré más adelante.

128. Continuó la discusión en las sesiones de los días 2, 3 y 4, tomando parte en ella, Acosta (por la unidad), Dorrego (que tuvo una interesante polémica con Gómez), Castro, Ugarte, Gallardo (por la unidad) y Gorriti (en el mismo sentido). La segunda alocución de Dorrego fué mucho más profunda y elocuente que la anterior: «Pues que — dijo — ¿es un crimen sostener el sistema federal?⁴³ — Nuestra queja del gobierno peninsular, ¿cuál era? El que todo lo teníamos que llevar a Madrid; y yo pregunto, ¿bajo el sistema de unidad, no será cierto que todo o la mayor parte habrá que traerlo a la capital? — ¿No es regular que los pueblos se resientan ahora de aquello mismo?». Examinaba en seguida la opinión de las provincias sobre la forma de gobierno, demostrando que la de Buenos Aires y la Banda Oriental habíase decidido — «clara, patente y manifiesta» — por el régimen federal. Pasaba revista luego a las riquezas naturales de las provincias, para poner de relieve su capacidad a efecto de organizar sus propios gobiernos; y sostenía este principio de política, cuya exactitud se comprueba por sí mismo: «Muchas veces lo bueno es enemigo de lo mejor. La mejor legislación es la más acomodada al estado del pueblo que la recibe». Y concluía así: «Se dice que todos los gobier-

(43) ¿No le anunciaría una voz misteriosa que poco tiempo después los dirigentes unitarios y un jefe militar sublevado lo condenarían a muerte por *ese* mismo crimen?...



nos son igualmente buenos; pero es mejor para un país, estrictamente hablando, aquel que sea la expresión del voto público y que esté más en contacto con el pueblo, o para hacer su felicidad, o para conocer los males que se sienten y poderlos remediar».

En la sesión del 4 de octubre, el artículo sobre forma de gobierno propuesto por la comisión fué aprobado en general, por cuarenta y un votos contra once.

129. ¿Habíase manifestado realmente la mayoría de las provincias por el sistema de la unidad? — Veamos. La comisión había contado⁴⁴ provincias federalistas: Córdoba, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero; tres partidarias de la unidad: Salta, Tucumán y La Rioja; tres «que han comprometido absolutamente — decía la comisión — su voto en el Congreso»: Catamarca, San Luis y Corrientes; cinco que no habían comunicado entonces su preferencia: Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones y la Oriental. Pero según las rectificaciones que se hicieron durante el debate, Santa Fe y Entre Ríos, desde luego, eran federalistas; y Buenos Aires, aparte de que no podía expresar su voto como Provincia, puesto que había sido aniquilada arbitrariamente por el mismo Congreso y el Presidente Rivadavia, también lo era, en el concepto de los hombres que, como Dorrego, conocían bien la opinión pública dominante en ella. Obsérvese, además, que Tucumán estaba sometida por Lamadrid, agente político de la mayoría del Congreso y «gobernador intruso», como dice el historiador Zinny⁴⁵, desde que, mediante un golpe de mano, se apoderó de aquella Provincia el 26 de noviembre de 1825, cuando el general Las Heras,

(44) Informe del 17 de junio.

(45) Obra y edic. citadas, t. II, p. 485. — Véase cómo juzga el señor Zinny la actitud de Lamadrid (p. 487): «Ese paso atrevido de deponer a un Gobernador, bueno o malo, y colocarse él mismo en su lugar, alarmó mucho al gobierno de Buenos Aires y al Congreso (?), porque confirmaba la creencia de que el primero (Las Heras) aprovechaba la investidura del poder nacional para diseminar en las provincias que se apoderaban de los gobiernos y de este modo preparar los caminos para restablecer el despotismo directorial». Las Heras ordenó a Lamadrid, tan pronto como conoció lo ocurrido, que se presentara en Buenos Aires para dar cuenta de su conducta; pero lejos de obedecer, continuó en el gobierno que había usurpado. Lamadrid, con su golpe de mano en Tucumán, es el iniciador principal de la guerra civil en el interior de la República. Los caudillos, Bustos, Ibarra y Quiroga se notificaron de la amenaza que las correrías del jefe unitario les significaban, y, claro está, se aprestaron a la lucha. Pronto adquirió ésta las inmensas proporciones de conflagración general, como se verá en el capítulo que sigue.



encargado del ejecutivo nacional, lo envió con la misión de reclutar tropas para engrosar el ejército de la República.

Tendríamos, así, que la opinión de las provincias se distribuía de este modo: federalistas: Córdoba, San Juan, Mendoza, Santiago del Estero, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires (*siete*); unitarias, o *unitarizadas* como Tucumán: Salta, Tucumán y La Rioja (muy pronto «convertida» a la federación por Facundo); y a estas agregaríanse — porque se conformaban con la opinión del Congreso — Catamarca, San Luis y Corrientes (total *seis*); indecisa Misiones; dudosa la Provincia Oriental.

Y bien; dada esta dispersión de votos — si no se admite que la mayoría estaba decidida por el régimen federal — ¿era prudente imponer a todas las provincias la forma unitaria? Los sucesos inmediatos a la sanción del código constitucional evidenciaron ampliamente que el Congreso había procedido con una ligereza estupenda, al pretender organizar el país conforme a la unidad de régimen. En el capítulo siguiente voy a comentar dichos sucesos. Si la comisión que preparó el proyecto de Constitución y el Congreso hubieran *pesado los votos* de las provincias, habrían advertido que el sistema de gobierno *menos viable* era, precisamente, el sistema consolidado. Pero se concretaron a «contar», y para peor contaron caprichosamente. «Estaban ciegos», según dijo el doctor del Carril años más tarde.

130. No es difícil explicar con pocas palabras cómo organizaba el gobierno la Constitución de 1826. El poder legislativo nacional estaba investido en dos cámaras: una llamada de «Representantes», compuesta de diputados elegidos directamente por el pueblo y a pluralidad de sufragios, en proporción de uno por cada 15.000 habitantes o fracción de 8.000; y otra cámara llamada «Senado», formada por dos senadores de cada Provincia y de la capital, designados por juntas electorales de once individuos, que a su vez serían elegidas directamente por el pueblo. En cada caso, uno de los dos senadores no debería ser ni natural ni vecino de la Provincia a que correspondiera, con el objeto de que el alto cuerpo tuviera carácter nacional y no federal, como ahora. El mandato de los diputados duraba cuatro años, y el de los senadores nueve. En otro capítulo se reglamentaban los principios conocidos de derecho parlamentario — períodos legislativos, privilegios e inmunidades — que se estudiarán en otro lugar de esta obra. Las atribu-



ciones del Congreso eran, en gran parte, las que le pertenecen según la Constitución vigente, y también se estudiarán después.

El poder ejecutivo se confiaba a una sola persona, bajo el título de «Presidente de la República Argentina». Duraría en el cargo por el término de cinco años y no podría ser reelecto a continuación. Reemplazaríale interinamente, en caso de enfermedad o ausencia, o mientras se procediera a nueva elección en caso de muerte, renuncia o destitución, el presidente del senado. La elección presidencial era indirecta, por colegios electorales (quince miembros de cada Provincia y la capital), los que serían elegidos por el pueblo. Las atribuciones del poder ejecutivo eran, más o menos, las que hoy le están asignadas. Creábanse cinco ministerios, cuyos titulares deberían autorizar las resoluciones del Presidente, sin cuyo requisito no tendrían efecto. Los ministros podrían ser llamados por las cámaras para recibir las informaciones que estimaran convenientes. Ellos, lo mismo que el Presidente, quedaban sujetos a juicio político, que podía promover la cámara de representantes y decidir el senado. Todas estas innovaciones que se introdujeron en la organización del poder ejecutivo, obedecían al propósito de subsanar deficiencias graves de la Constitución de 1819, tomada como modelo por la comisión redactora de la de 1826, y son antecedentes literarios de la actual en esa parte.

El poder judicial sería ejercido por una «Alta Corte de Justicia», tribunales superiores y demás juzgados establecidos por la ley. La primera se compondría de nueve jueces y dos fiscales, nombrados por el Presidente de la República con noticia y consentimiento del senado. El presidente de la Alta Corte — nombrado especialmente para ese cargo — desempeñaría sus funciones durante cinco años; pero todos estos magistrados conservarían sus puestos mientras observasen buena conducta. Quedaban sujetos a juicio político. Sus atribuciones eran: conocer originaria y exclusivamente en todos los asuntos en que fuera parte una Provincia, o dos, o pueblo de una Provincia, que discutieran límites y otros derechos contenciosos; en las causas en que fuera parte el poder ejecutivo con motivo de contratos o negociaciones del mismo o de sus agentes; en las concernientes a embajadores, ministros plenipotenciarios o cónsules; en las de almirantazgo; de todos los negocios de hacienda contenciosos; y de los crímenes cometidos contra el derecho de gentes. Dirimiría las cuestiones de competencia entre los demás tribunales superiores de la Nación; examinaría los bre-



ves y bulas, asesorando al poder ejecutivo; conocería de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos.

131. La « Administración Provincial » se encomendaba a los gobernadores y « consejos de administración ». Los primeros estarían *bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República*, quien tendría la facultad de nombrarlos a propuesta en terna de los consejos de administración. En tres años se fijaba el período de sus funciones. Los consejos se establecerían en cada capital de Provincia, y el número de sus miembros no excedería de quince ni sería menor de siete. Serían elegidos directamente por el pueblo, en los mismos términos y bajo las mismas formas que los representantes nacionales. Durarían dos años, renovándose por mitad cada año. El Presidente de la República quedaba facultado para establecer el reglamento que determinara los períodos de reunión, el orden de los debates y la policía interior de estos consejos. Las atribuciones de tales cuerpos administrativos eran: reglar todo lo concerniente a promover la prosperidad y el adelanto de las provincias, su policía interior, la educación primaria, obras públicas y cualesquiera establecimientos costeados y sostenidos por sus propias rentas; crear empleos, que proveería el gobernador; acordar anualmente el presupuesto de los gastos que demandara el servicio interior de las provincias; establecer las rentas particulares y reglar su recaudación. Los presupuestos provinciales así como las rentas particulares que arbitraran los consejos debían ser aprobados para tener efecto por el Congreso y el Presidente de la Nación. Los consejos, en fin, tendrían el derecho de peticionar a estas autoridades nacionales cuanto juzgaran conveniente a la prosperidad de la Provincia, o para exigir la reforma de los abusos que se introdujeran en su régimen y administración.

La sección VIII de la Constitución contenía varias declaraciones de derechos y garantías de la libertad civil y política, análogas a las que se encuentran en la que ahora nos rige.

La reforma constitucional podía hacerla el mismo Congreso ordinario con la colaboración del poder ejecutivo, del cual dependía en definitiva, porque su oposición o veto sólo podía contrarrestarse con las tres cuartas partes al menos de cada una de las cámaras.

132. Tal fué, brevemente compendiada, la Constitución unitaria de 1826, que rechazaron *in limine* todas las provincias por no allanarse a quedar convertidas en prefecturas de la República consolidada, perdiendo para siempre la autonomía política que a costa de tantísimos sacrificios habían logrado afianzar. Los caudillos,



indudablemente, hicieron pesar toda su influencia para que ese rechazo de la Constitución fuera absoluto y definitivo; pero esta obra fundamental del Congreso rivadaviano no fracasó únicamente porque aquéllos la vetaran, como algunos han dicho, sino porque era nada más que un producto arbitrario del teoricismismo de los unitarios, inadecuado a las condiciones políticas y sociales del país y repugnante a la voluntad de las provincias. La Constitución eliminaba por completo del sistema o régimen político de la Nación las autonomías provinciales; colocaba a los gobernadores «bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República»; reemplazaba las legislaturas por «consejos de administración» con facultades sumamente limitadas, y aún el funcionamiento de estos cuerpos o comisiones *administrativas* debía ser reglamentado por el que manejaba la gran máquina gubernamental, y en quien se concentraban los más importantes poderes y las más decisivas influencias.

Mas, como alguien dijo una vez que la Constitución de 1826 no era unitaria sino *mixta* ⁴⁶, y esa opinión ha sido aceptada por otros, yo debo dedicar en esta obra algunas consideraciones tendientes a probar lo contrario; esto es, a mostrar cómo en dicha Constitución no se hizo ni la más mínima concesión al principio federalista de la autonomía de las provincias, y cómo en toda ella no se descubre más que el propósito de organizar un régimen consolidado. De este punto trataré en las primeras páginas del capítulo siguiente.

(46) Andrés Bamas, *Rivadavia, su obra política y cultural*, ed. de «La Cultura Argentina» (1915), *passim*.

Confederación y dictadura



133. Por qué fué rechazada por las provincias la Constitución de 1826. — A los graves errores del Congreso de 1826 y de Rivadavia aludió tal vez el doctor Facundo de Zuviría — que fué presidente del Congreso de 1853, — cuando dijo en un discurso pronunciado en la Legislatura de Salta en 1852: « Sin duda olvidaron que cada país, cada época, cada pueblo, tiene sus leyes propias, tan naturales y tan justas como las leyes de la naturaleza; y que, no siendo las leyes sino las fórmulas de las costumbres, de la índole, del carácter, antecedentes, población, grado de cultura, necesidad, hábitos, territorio y demás condiciones de nuestra existencia social, era en esas fuentes donde se debían buscar las instituciones y leyes análogas de nuestra patria, antes que en los códigos de naciones robustas, llenas de saber, de riqueza y de experiencia »¹. Aludiera o no el eminente legislador a los desaciertos de los prohombres del partido unitario, fuera o no su intención hacer la crítica de éstos, lo cierto es que las elocuentes palabras transcritas son la más completa expresión del juicio póstumo que hoy se ha impuesto definitivamente y se admite sin discrepancias.

Porque la Constitución de 1826 era unitaria y resumía todo el poder político en un gran centro motor que se llamaba gobierno presidencial, la rechazaron las provincias, cuando, de acuerdo con lo dispuesto en la ley fundamental de 1825 y en la misma Constitución (art. 187 y 188), comisiones especiales del Congreso la ofrecieron a su examen². Como se ha dicho en el capítulo anterior, los caudillos hicieron pesar su influencia para que no fuera aceptada;

(1) *Discursos y escritos políticos* (Besanzón, 1863), págs. 191 a 195.

(2) El 29 de noviembre se designaron por el Congreso estas comisiones: para Córdoba el diputado Gorriti; para Entre Ríos el deán Zavaleta; para Mendoza M. A. Castro; para La Rioja R. Castellanos; para San Juan D. Vélez Sársfield; para Santiago el señor Tezanos Pinto; para Santa Fe Marcelino Andrada.



pero parece muy claro que, aun cuando no hubiera sucedido esto, lo mismo la Constitución habría fracasado. No podía esperarse que las provincias se sometieran otra vez y voluntariamente al yugo que Buenos Aires les había impuesto con algunas intermitencias desde 1810. Nuestra guerra civil de cincuenta años no fué en el fondo sino una guerra entre Buenos Aires, que pretendió la hegemonía política de la Nación, y las provincias, que querían la igualdad, la nivelación en el goce del derecho de gobernar el país. Esta equiponderancia de las provincias y Buenos Aires se restableció en 1820, después de haber sido quebrantada por el golpe de Estado del primer Triunvirato, el 22 de noviembre de 1811³, y pareció asegurarse con la ley fundamental de 1825; pero fué otra vez destruída por las leyes orgánicas de presidencia y de nacionalización de Buenos Aires en 1826. Buscábase ahora con la Constitución rivadaviana destruirla para siempre. Las autonomías provinciales, la misma Provincia porteña como tal, eran extinguidas⁴. Los gobernadores, nombrados por el Presidente según una terna propuesta por los consejos de *administración* quedaban bajo la dependencia inmediata del mismo jefe supremo; de lo cual debía inferirse lógicamente que podía removerlos *ad libitum*, pues si se alzaban contra sus órdenes o sus decretos — que estaban obligados a ejecutar (art. 133) — y el Presidente no podía, a pesar de eso, separarlos del cargo, ya no estarían «bajo su inmediata dependencia». Los consejos de administración, como estas mismas palabras lo dicen, eran... consejos de administración, con menos facultades que las que tenían las municipalidades o cabildos coloniales, puesto que no podían manejar a su arbitrio las finanzas de la Provincia (art. 145 a 150). No se olvide que el Presidente de la República estaba autorizado para reglamentar el funcionamiento de tales consejos, y establecer «los períodos de su reunión» (art. 158), así fuera reduciéndolos a quince o veinte días cada año o cada dos...

134. Se alaba a Rivadavia por haber sido él quien propuso al Congreso este sistema de *administración provincial*⁵. Creyó, de buena fe, que «en él se ha procurado combinar las justas pretensio-

(3) Véase antes p. 50.

(4) Rivadavia propuso por mensaje al Congreso, el 12 de septiembre de 1826, la división de la Provincia de Buenos Aires en dos: una al norte, con el nombre de «Provincia del Paraná», y otra al sur, con el nombre de «Provincia del Salado».

(5) A. Lamas, ob. y ed. cit., págs. 225 y sigs.



nes y los deseos de los pueblos, con lo que reclaman el interés general y la mejor organización de los pueblos mismos» (mensaje del 14 de octubre); pero esta «combinación» engañosa no bastaba para disimular el centralismo absorbente de la Constitución y la supresión de las autonomías provinciales en el régimen político que ella instituía. El señor Lamas, en su prurito de exaltar las cualidades de Rivadavia como hombre político que se daba cuenta cabal de las condiciones del país, comete la exageración de decir que «las diferencias entre la Constitución de 1826 y la de 1853 son de aplicación, porque en cuanto al derecho, las dos le han dado la misma inteligencia y la misma extensión»⁶. Este absurdo es inconcebible. Compare el lector tranquilamente los preceptos que contenía la sección séptima de la Constitución de 1826 («Administración Provincial»), con los textos que contiene el título segundo, de la segunda parte, de la de 1853 («Gobiernos de Provincia»): compárelos con algún cuidado y advertirá en seguida las inmensas diferencias que hay entre el sistema de Rivadavia y el régimen actual.

Por más que quiera verse una ligera concesión «a las justas pretensiones y los deseos de los pueblos» — tales eran las palabras de Rivadavia — en su *combinación original* de 1826, no podrá negarse que ésta no reconocía a las provincias su *autonomía* política, como ellas la deseaban, con la subsistencia de sus instituciones particulares, el derecho de elegir y controlar por sí mismas a sus gobernantes, la facultad de regir sus intereses y el goce de la capacidad o poder de arreglar todas las incidencias de su propia vida.

135. Según la Constitución de 1826, las provincias eran nada más que *divisiones administrativas* del Estado unitario, y no entidades políticas con gobierno propio. No han querido ver la profunda diferencia que hay entre *lo político* y *lo administrativo* los que sostienen que aquella Constitución estaba dosificada de federalismo. Este supone, necesariamente que las provincias o estados particulares de la Nación tengan *el derecho de gobernarse por sí mismos* en todo lo que sea de interés local, con independencia más o menos absoluta. En el sistema provincial rivadaviano no había tal cosa, porque no tan sólo el gobierno de las provincias dependía del Presidente de la República, sino que también, en definitiva, la administración de las mismas debía hacerse de acuerdo con los reglamentos que él dictara para los consejos⁷.

(6) Obra citada, p. 269.

(7) Luis V. Varela, sobre este particular, dice: «Como se comprende, en el mecanismo de estos gobiernos *locales*, eran sólo el Presidente de la Repú-



136. El señor Lamas fustiga la actitud, que califica de intransigente, de la minoría federal en el Congreso, «que se mantenía inexorable en su propósito de derrocar a los poderes nacionales»⁸. Agrega que el régimen constitucional era susceptible de reforma, según el procedimiento establecido. Pero es indudable que la actitud intransigente fué la de los unitarios, empeñados en transformar radicalmente la situación política del país. Los federalistas, por su parte, ofrecían y propiciaban la única transacción posible en aquellas difíciles circunstancias: el régimen federal, en cuya virtud subsistirían las provincias autónomas, con sus gobiernos y sus instituciones particulares. Desgraciadamente, para los unitarios y su jefe, «poco importaba que las provincias estuvieran alzadas, y la presidencia del año 26, lo mismo que las bases de la nacionalidad, zapada por la anarquía; Rivadavia y sus pares, engolfados en quimeras trascendentales, y como quien formula un voto en una academia de economistas, pretenden, a pesar de todo, imponer sus ideologías unitarias y sus reformas financieras, suprimiendo las aduanas interiores o los impuestos de exportación e importación que denodadamente defendía el caudillaje»⁹. Intentar la subordinación absoluta de los gobernadores-caudillos del interior, que, como Facundo, Bustos e Ibarra, habían desconocido al Presidente unitario y hacían oposición armada al nuevo régimen, importaba

blica y el Congreso los que disponían de la organización de todos los funcionarios que habían de administrar las provincias, con la sola excepción de la elección popular de los consejos de administración, pero esta misma excepción queda nulificada por una disposición que establecía que las sanciones de esos consejos de administración, en todo lo referente a las rentas, «no se llevarán a efecto sin haber obtenido la aprobación de la Legislatura nacional».— En puridad de verdad, la Constitución de 1826 había suprimido por completo todo lo existente en materia de gobierno y de autoridades provinciales; había destruido aquella autonomía de hecho que venían ejerciendo desde 1820 los caudillos que se habían erigido en las provincias y que las gobernaban autoritativamente, con o sin juntas de representantes, con o sin constituciones locales, pues también se llegó hasta la farsa de constituirse orgánicamente algunas de esas provincias durante el período del caudillaje». (Obra citada, t. III, p. 469). Pudo haber añadido el autor citado que en algunas provincias hubo, durante y después de la crisis de 1820, gobiernos regulares e instituciones perfectamente orgánicas, y también que los caudillos, como lo he dicho repetidas veces, eran exponentes típicos del ambiente social y político en aquella época y personificaban, *malgré tout*, los sentimientos democráticos y federalistas de sus pueblos. En lo demás, esta opinión del doctor Varela es exacta y está de acuerdo con ella la que expreso en el texto.

(8) Obra citada, p. 285.

(9) L. Ayarragaray, ob. cit., p. 208.



tanto como declarar otra vez la guerra, conminándolos a continuarla hasta que uno u otro partido consiguiera dominar violentamente al contrario. ¿Era eso una transacción como afirma el señor Lamas? — ¡Que la Constitución podía reformarse!... Pero la reforma sería, si no imposible, por demás difícil. Primero, la necesidad de la misma debía ser declarada por dos terceras partes de votos en cada una de las cámaras; y después, si el poder ejecutivo la vetaba, era preciso que aquéllas insistiesen con las tres cuartas partes al menos de sus miembros para poder llevarla adelante (Constitución, arts. 183 y 185). De modo, pues, que si el Presidente contaba con la cooperación de la cuarta parte y un voto más en cualquiera de las cámaras podía frustrar la reforma constitucional. Esto era uno de los tantos resortes que contribuía a dar al ejecutivo una notable preponderancia o supremacía sobre los demás poderes gubernamentales en el régimen de 1826. La balanza de los poderes era bastante mala...

Rechazada por las provincias la Constitución sancionada por el Congreso, la situación de Rivadavia recibía un rudo golpe más y tornábase ya insostenible. La repatriación del ejército nacional que combatía contra el Brasil, se consideró necesaria para dominar a los caudillos rebeldes. Las tropas argentinas habían obtenido brillantes triunfos, que culminaron en la gloriosa jornada de Ituzaingó, el 27 de febrero de 1827, bajo el mando del general Alvear que así se redimía de sus pasadas culpas. Rivadavia creyó, pues, que el momento era oportuno para negociar la paz con el imperio y, en consecuencia, utilizar el ejército nacional con el objeto indicado. Veamos ahora cómo procedió en esta emergencia.

137. El protocolo de paz. — Cuando el Presidente designó al doctor Manuel J. García en misión especial ante la corte del Brasil dióle amplias facultades para desempeñarla; autorizándolo plenamente « para ajustar y concluir cualquier convención preliminar, o tratado que tienda a la cesación de la guerra y al restablecimiento de la paz, entre la República y el Imperio del Brasil, en términos honorables, y con recíprocas garantías a ambos países, y que tenga por base la devolución de la Provincia Oriental o la erección y reconocimiento de dicho territorio en un Estado separado, libre e independiente, bajo las formas que sus propios habitantes eligieren y sancionaren, no debiendo exigirse en este último caso por ninguna de las partes beligerantes compensación alguna »¹⁰. Trans-

(10) « Instrucciones que deben regir al señor don Manuel José García », etc.; *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2169.



cribo este documento histórico porque, desde luego, es conveniente tenerlo a la vista para saber si el señor García, cuando firmó en Río de Janeiro el protocolo de paz, ultrapasó o no sus instrucciones; y además, porque es preciso meditarlo bien para juzgar más adelante la conducta de Dorrego, encargado de las relaciones exteriores de la Nación, al suscribir el tratado definitivo que declaró la independencia de la Provincia Oriental.

Llegado a la capital brasileña, el comisionado argentino concertó el protocolo del 24 de mayo con los representantes del Emperador, bajo las siguientes condiciones principales: 1ª, la República Argentina renunciaba a todos sus derechos sobre la Provincia Oriental, que se incorporaba al Imperio; 2ª, el Emperador prometía cuidar con esmero el arreglo de dicha Provincia; 3ª, la República debía retirar de ella su ejército y ponerlo en pie de paz; 4ª, la isla argentina Martín García se pondría en el *statu quo ante bellum*, retirándose de ella las baterías y pertrechos; 5ª, la Argentina pagaría indemnizaciones por los perjuicios ocasionados a los brasileños por los corsarios; etc., etc.¹¹.

138. Esta convención de paz con el Imperio era humillante para la República, y no cabe duda de que el enviado argentino había hecho mucho más de lo que se le facultaba a hacer en las instrucciones suscriptas por el Presidente. Recuérdense que, no obstante dejarle completa libertad de acción para negociar el protocolo, Rivadavia había fijado como condición principal «la base de la devolución de la Provincia Oriental, o la erección y reconocimiento de dicho territorio en un Estado separado, libre e independiente». Según el protocolo García, los triunfos indiscutibles de las armas argentinas, navales y terrestres, para nada servían; pues ni aún la independencia de la Provincia Oriental se conseguía. La condición de no artillar la isla de Martín García era también una vergüenza y muy peligrosa para nuestro país, porque dejaba desguarnecido nuestro gran estuario. El pago de una indemnización por los actos heroicos de los corsarios, era asimismo inaceptable. Rivadavia, pues, dándose cuenta exacta de la situación que le creaba el despropósito de su agente, decidió desconocer el arreglo por éste concertado y publicó un decreto con tal fin: «atendiendo a que dicho enviado no sólo ha traspasado sus instrucciones, sino contravenido a la letra y espíritu de ellas, y que a las estipulaciones que contiene dicha convención destruyen el honor nacional y ata-

(11) *Reg. Nac.*, ed. y lug. cit.



can la independencia y todos los intereses esenciales de la República». El Congreso, por su parte, comunicó al Presidente que, «afectado este cuerpo de un sentimiento profundo, no ha podido vacilar un momento en expresarlo con actuación unánime, en apoyo de la justa repulsa con que V. E. ha desechado la citada convencción».

139. La opinión pública en todo el país sublevóse intensamente al conocer las condiciones humillantes de una paz miserable para la Nación. El Presidente comprendió entonces que, a pesar de haber sido el primero en desecharla con dignidad y firmeza, su autoridad moral y su prestigio habían sido gravemente comprometidos. La desgraciada misión del señor García fué la última gota que hizo rebalsar el vaso de la oposición al régimen presidencial, y Rivadavia no vió ya otra solución que eliminarse, abdicando un poder que de ninguna manera podría conservar. El 27 de junio envió al Congreso su renuncia: «Por desgracia — decía — dificultades de nuevo orden, que no fué dado prever, han venido a convencerme de que mis servicios no pueden en lo sucesivo serle de utilidad alguna (a la Nación); cualquier sacrificio de mi parte sería hoy sin fruto»... «Quizá hoy no se hará justicia a la nobleza y sinceridad de mis sentimientos, más yo cuento con que al menos me la hará algún día la posteridad, me la hará la historia»¹². Rivadavia, decepcionado, convencido de la inutilidad de sus esfuerzos para dar a la Nación las instituciones y el impulso que en su idealismo concibiera, apeló el día de la caída ante el juicio póstumo de la historia, sospechando que en su época no se reconocería «la nobleza y sinceridad de sus sentimientos». Nadie ha puesto en duda su patriotismo, su lealtad, la elevación de sus propósitos; así como no puede controvertirse que su política de 1826 fué equivocada y desastrosa para el orden interno, y causa de los grandes desaciertos de un Congreso que, bien orientado en un principio, pudo constituir la Nación, dotándola de un sistema de instituciones en armonía con sus condiciones políticas y sociales.

El Congreso aceptó la renuncia, considerando que los motivos en que se fundaba, «constituyen el cambio del ejecutivo en un hecho cuya existencia es ventajosa a la salvación de la patria»¹³; lo cual importaba reconocer la fuerza de los acontecimientos en el sentido de que se operase una transformación substancial en la

(12) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2173.

(13) *Ibidem.*



política del país. Así lo comprendió el Congreso como va a verse en seguida.

140. La ley del 3 de julio de 1827 y el provisorio del señor López. — Aceptada la renuncia de Rivadavia, como queda dicho, el Congreso afrontó la nueva situación de la mejor manera que le fué dado proceder. Unitarios y federales midieron la gravedad de las circunstancias, y de común acuerdo combinaron la solución que se concretó en la ley del 3 de julio. Gómez, Dorrego y el general Arenales, presentaron al Congreso tres distintos proyectos, pero coincidentes en el fondo, en cuanto a establecer un ejecutivo provisorio y demás medidas impuestas por las circunstancias. Los examinó una comisión especial, compuesta por Dorrego, Gómez, M. A. Castro, Gorriti y Arenales¹⁴. Al expedirse esta comisión, aconsejando el proyecto que inmediatamente se sancionó como ley nacional, decía en su breve informe: «La salud de la patria, afligida de males y rodeada de peligros, ha sido su único norte, y cree que el proyecto redactado en la forma que lo presenta, llenando este interesante designio, será conforme con los sentimientos que tan uniformemente ha manifestado el Congreso».

La ley disponía lo siguiente: 1° nombraríase un Presidente provisorio, hasta la reunión de la Convención nacional de que se trata más adelante; 2° sus funciones se limitarían a lo concerniente a la paz, guerra, relaciones exteriores y hacienda nacional; 3° tendría sobre el banco nacional, donde estuviere admitido, las facultades que le daba la ley de su creación; 4° hasta que se reuniera la Convención gobernaría la ciudad y territorio de Buenos Aires; 5° inhibíase el Congreso de tratar otros asuntos que no fueran los indicados en el artículo 2°; 6° podrían las provincias que hubieran retirado sus representantes del Congreso insistir en su remoción, y quedarían cesantes; 7° el ejecutivo provisorio invitaría a las provincias a elegir cada una un diputado para formar una *Convención Nacional*, que se reuniría donde ellas decidieran; 8° sus funciones serían: reglar su misma representación, nombrar Presidente de la República, proveer a lo que exigieran las circunstancias, y recibir los votos de las provincias sobre la Constitución; 9° disolveríase el Congreso cuando se instalara la Convención; 10° reconstituíríase la autonomía de la Provincia de Buenos Aires, «en el modo y forma en que lo hacía anteriormente»; 11° recomendaba a

(14) Obsérvese que la mayoría unitaria del Congreso daba intervención activa a Dorrego en los trabajos de reconstrucción del poder ejecutivo.



las provincias la conservación de un cuerpo deliberante, hasta la instalación de un nuevo Congreso; 12° el Presidente que se eligiera debía emplear todos sus esfuerzos para hacer cesar la guerra civil, y, al efecto, quedaba facultado para hacer los gastos necesarios; 13° recomendábase al mismo la prosecución de la guerra con el Imperio¹⁵. No es necesario decir que, con esta ley, el Congreso Constituyente sancionaba su disolución. Está en lo cierto el historiador López, cuando afirma: «que el cambio de cosas entonces consumado y la desarmazón completa del *régimen presidencial* en 1827, no fué obra de los opositores, sino realizada por actos legales, discutidos y sancionados dentro del mismo Congreso, en donde imperaba íntegra una inmensa mayoría del partido unitario, que llevaba la voz en todo. Eso hace más lúgubres, y más horribles las venganzas y los atentados posteriores»...¹⁶. Fué, pues, una imposición de Lavalle, cuando se sublevó más tarde contra la autoridad de Dorrego, el acusarle de haber derrocado la presidencia Rivadavia.

141. Comunicada la ley a Rivadavia publicóla éste el mismo día, mandando expedir copias a los gobiernos de Provincia. El Congreso eligió a don Vicente López, el benemérito patriota del año diez y autor del himno nacional, para ocupar la presidencia provisoria el 5 de julio. Presentó su renuncia en seguida, pero no siéndole aceptada, tomó posesión del cargo el día 7¹⁷. El día 9 intentó formar un ministerio de conciliación, nombrando para las cartteras de gobierno y hacienda al doctor Agüero; para la de guerra al general T. Guido; para la de marina y relaciones exteriores al

(15) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2174.

(16) *Obra citada*, t. X, p. 238.

(17) «Un gobierno, por el mero hecho de ser electo — había dicho — no adquiere los inmensos medios de que necesita para desempeñar con suceso los arduos compromisos a que se obliga para con los pueblos. Estos medios los posee solamente la sociedad: son suyos propios y los da o los retira a su gobierno, a proporción de su confianza o de su desconfianza. Ahora, pues, ¿cuál es el estado de la sociedad que se me llama a presidir, para dirigirla y para salvarla de tantos conflictos?» — Examinaba luego la situación política, agregando que su persona sola no podía constituir esa garantía «que haga a cada partido ceder a la presidencia nacional sus medios respectivos de gobierno y de guerra contra el imperio; no puede constituirse esta autoridad de un modo que sea verdaderamente obedecida en todas las provincias, y que corresponda a las extraordinarias necesidades de la época; de modo que el ciudadano designado para ejercerla no puede llenar su arduo compromiso».



coronel Dorrego. Como estos señores renunciaran indeclinablemente — vano intento era conciliar a Dorrego y Agüero — López designó al general Balcarce (M.) para el ministerio de guerra y marina y al doctor Anchorena para el de hacienda; nada resolvió sobre provisión de las otras carteras.

El acto más importante del señor López en el desempeño de su provisorato — que duró apenas un mes — fué la convocatoria a elecciones de los representantes de la Provincia (9 de julio) ¹⁸.

142. Restauración de la autonomía provincial de Buenos Aires. Dorrego. — El 3 de agosto se congregaron los representantes del pueblo porteño, y nombraron a Dorrego Gobernador y capitán general de la Provincia en consonancia con sus leyes constitucionales (12 de agosto). Al día siguiente fué puesto en posesión del cargo por el Presidente provisorio.

Sancionó la Junta de Representantes, el 17 del mismo mes, una ley ordenando la remoción de los diputados de la Provincia en el Congreso nacional. El 18 aprobó una minuta de comunicación al Gobernador, autorizándole « para tratar de igual a igual » con el comisionado de la Provincia de Córdoba, y en otros casos « de idéntica naturaleza al que había motivado el envío de aquél »; y además expresaba que « la honorable Sala ha querido también aprovechar la oportunidad de repetir por medio de V. E. (el Gobernador) a las provincias hermanas la conformidad de sus sentimientos por estrechar los lazos sociales, sostén de su fortuna, que especialmente tiendan a un centro de acción que imperiosamente demandan el respeto y dignidad de la República » ¹⁹. Con razón el « Registro Nacional » intitula el documento en que consta esta importante reso-

(18) Otros dos actos que tuvieron después bastante trascendencia fueron: el relevo del general Alvear del mando del ejército que operaba en la guerra internacional, y el nombramiento de don Juan Manuel Rozas para el comando de las milicias de caballería existentes en la Provincia. Lo más grave de la primera de estas medidas fué que se reemplazó al habilísimo general de Ituzaingó por un militar sin condiciones para el mando supremo del ejército, el general Lavalleja. Grave también, como consecuencia de la misma medida, fué el hecho de que dos de los más prestigiosos jefes de las tropas nacionales, Paz y Lavalle, adquirían con eso grande influencia sobre ellas, al punto de poder hacerlas servir luego a la causa de sus ambiciones personales. La designación de Rozas para el comando de las milicias de la campaña contribuyó a cimentar su preponderancia en la misma, y prepararle la ascensión al poder. Algunos afirman que en uno y otro caso López procedió aconsejado por Dorrego.

(19) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2202.



lución de la Legislatura porteña: « Acta de la sesión celebrada por la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, el 18 de agosto de 1827, en la cual quedó trazada la línea de conducta que le correspondía seguir a la Provincia y su gobierno en presencia del nuevo orden de cosas creado por la disolución del Congreso General Constituyente »; con razón la intitula así, decía, porque una nueva política se iniciaba en el país, conforme con las aspiraciones y los intereses de las provincias, de la cual podía resultar la organización nacional definitiva y eficaz, la terminación de la lucha civil, y el comienzo de una época de progreso y bienestar general. Todo eso hubiera ocurrido, si, como se verá más adelante, los empeñados directores del unitarismo — cuya historia se caracteriza por la reiteración constante de sus errores y sus fracasos — no cruzan los planes del Gobernador Dorrego y del partido que lo sostenía.

143. Dorrego, en virtud de la autorización que había recibido de la Legislatura, púsose inmediatamente en comunicación amistosa con los gobiernos provinciales. Como la Junta habíale encomendado por parte de la Provincia el manejo de las relaciones exteriores, su autoridad y su influencia fueron por este acto robustecidas. El 29 de agosto nombró comisionados a las provincias, a los señores Pedro P. Vidal, para Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes; Juan C. Vargas, para San Juan, Mendoza y San Luis; José A. Medina, para Santiago del Estero y Tucumán; coronel Alejandro Heredia, para La Rioja, Catamarca y Salta; con el objeto de « que manifiesten a nombre del gobierno sus nobles disposiciones a *transigir y cortar de raíz todo motivo de desavenencia*, para que, de resultados de una cooperación simultánea (se) eleve al país al grado de respetabilidad y concordia que son tan necesarias para constituirlo tranquilamente, con sujeción a la voluntad general, y para terminar con honor la lucha en que se halla empeñada la República »²⁰.

Voy a explicar en seguida cuál fué el resultado de esta nueva política.

144. El 21 de septiembre, el enviado de Córdoba, doctor Francisco Ignacio Bustos y el señor Manuel Moreno, ministro de Dorrego, suscribieron en Buenos Aires un tratado de amistad y reconocimiento recíproco de sus derechos, y también con el propósito de afianzar el vínculo indestructible de la nacionalidad. Compróme-

(20) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2211.



tíanse ambas partes contratantes a propender a que se verificase la reunión de la Convención nacional, convocada por el extinguido Congreso Constituyente en la ley antes citada, en Santa Fe o San Lorenzo, el 1° de noviembre. En lo relativo a las instrucciones que deberían darse a los convencionales de las dos provincias, estipulábase que versarían sobre los objetos siguientes: nombrar el ejecutivo nacional provisorio, con facultades concernientes a la paz, la guerra y las relaciones exteriores del país; dar bases al Congreso Constituyente, que se reuniría cuando la Convención lo determinara; «fijar desde luego la forma de gobierno, que deberá ser, según el voto ya expresado de las provincias, la forma federal, y proveer a la seguridad del país en las circunstancias actuales». El gobierno de Córdoba, hasta tanto se instalara la Convención, delegaba en el de Buenos Aires la misión de dirigir las relaciones exteriores de la República así como los asuntos relativos a la guerra y a la paz²¹. Las salas legislativas de ambas provincias autorizaron a los respectivos gobernadores para ratificar este tratado. Conviene agregar que la Provincia de Córdoba se obligaba en un todo a cooperar en la guerra contra el Imperio.

145. El 2 de octubre concertóse otro pacto en Santa Fe, entre el delegado del gobierno de esta provincia, don Pedro Echagüe (comandante general de armas) y el doctor Pedro Pablo Vidal, comisionado del de Buenos Aires. Aquella Provincia encomendaba, por su parte, el manejo de las relaciones internacionales al Gobernador de esta última. Ofrecía el gobierno de Santa Fe enviar una división de trescientos hombres de caballería para la guerra con el Brasil, y también contribuir, proporcionalmente a la población de la Provincia, con los recursos que demandase la prosecución de dicha guerra. Obligábanse las dos provincias a gestionar de las demás la pronta reunión de la Convención nacional²².

146. El 27 del mismo mes, el doctor Vidal suscribió otro pacto con el Gobernador de Entre Ríos, don Vicente Zapata, «reconociendo como base fundamental el interés de acelerar el momento de reunirse en Nación, con todas las demás provincias de la Unión, y de cooperar activamente a la guerra contra el Emperador del Brasil»²³. El gobierno de Entre Ríos delegaba en el de Buenos Aires la facultad de dirigir las relaciones exteriores del país, hasta

(21) *Eg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2220.

(22) *Ibidem*, n° 2225.

(23) *Ibidem*, n° 2239.



que la Convención designase el encargado del ejecutivo nacional, lo que promoverían los diputados de ambas provincias en seguida de que aquélla se instalara. El gobierno entrerriano comprometiase a suministrar el mayor número posible de soldados para la guerra con el Imperio.

El 11 de diciembre, el mismo enviado del gobierno porteño firmó otro tratado con el ministro secretario del de Corrientes, sobre idénticas bases y bajo las condiciones en que se habían suscripto los ya referidos²⁴.

147. Encontró Dorrego preparado el ambiente y bien dispuestas las provincias para realizar esta política de amistad y de recíproca tolerancia, porque ya en mayo, antes de que él se hiciera cargo del gobierno de Buenos Aires, diez provincias habían echado todas las bases de una nueva organización, mediante un pacto cuya importancia era entonces capital. Me refiero al que celebraron las provincias de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, La Rioja, Santiago, Mendoza, San Juan, San Luis y Salta, en mayo de 1827. Declaraban las contratantes formar una liga ofensiva y defensiva contra cualquier enemigo, interno o externo, comprometiéndose a obtener la adhesión de la Provincia Oriental, Buenos Aires, Catamarca y Tucumán, a los propósitos que en el pacto se manifestaban. Convenían «en desechar la Constitución que ha sancionado el Congreso Constituyente residente en Buenos Aires, por estar formada bajo la base del sistema de unidad, que está en oposición a la voluntad general de las provincias suscribientes y contra el cual se han pronunciado» (art. 2°). — Esta cláusula del tratado interprovincial que comento evidencia la exactitud de lo que expresé al principio de este capítulo, respecto del motivo porque se rechazó el código constitucional de 1826. Corroboró la afirmado entonces el artículo 4° de este pacto: «Las provincias *confederadas* pondrán en acción todos sus recursos para terminar los males que están causando al país las autoridades *nominadas* nacionales»; y también el artículo 5°: «Estas mismas (las provincias signatarias) en Unión, invitarán a las demás provincias que no están en la liga a formar un nuevo Congreso cuyo *sólo objeto sea de constituir al país bajo la forma de gobierno federal*». Y para dar todavía más efectividad a este voto concreto y terminante por el régimen federativo, el subsiguiente artículo añadía: «Todos los diputados de las provincias federadas llevarán en sus instrucciones un artículo expreso

(24) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2245.



a este respecto, con protesta de retirarse siempre que se quiera obrar en contradicción de él ». Otro artículo establecía que el Congreso debería reunirse « precisamente » en la Provincia de Santa Fe, y después sus miembros resolverían donde habrían de continuar sesionando (8°). Podrían éstos ser removidos por sus mandantes. Las autoridades nacionales que se eligieran tendrían la obligación de residir en la misma sede del Congreso. Todas las provincias contratantes reconocían su deber, « por su propio honor », de sostener la integridad del territorio patrio contra el Imperio brasileño. Declarábanse, en fin, puertos libres para el comercio y tráfico interprovincial, los puertos de Corrientes, Santa Fe, Bajada del Paraná, Arroyo de la China, Gualaguay y Gualaguaychú ²⁵.

Como se ve, este pacto de 1827, firmado por diez provincias de la Nación cuando el Congreso Constituyente trataba de imponer la carta unitaria de 1826, es, como documento histórico, la mejor demostración de que ésta estaba irremisiblemente condenada al fracaso más completo, por contrariar abiertamente la opinión dominante en el país. Muestra, también, según decía más arriba, que el ambiente estaba preparado para que la nueva política iniciada por Dorrego desde el gobierno de Buenos Aires pudiese dar todos los frutos que su autor procuraba conseguir. « Todas las provincias, inclusive la Oriental — dice Zinny ²⁶ — delegaron en el gobierno de Buenos Aires las facultades relativas a la dirección de la guerra y al entretenimiento de las relaciones exteriores hasta la reunión de la Convención, y contribuyeron al sostén de la guerra con el Brasil remitiendo contingentes y aún recursos algunas, cosa que no pudo conseguir el gobierno de la presidencia de la República, a no ser promesas y muy pocos hechos ».

148. Después de haberse malogrado por su propia fragilidad la empresa presidencial de Rivadavia; después de haber sido vencida la unidad de régimen por su inadaptabilidad a la situación política del país; después de haberse esterilizado por su propia inconsistencia tantos y tan nobles esfuerzos para crear un gobierno constitucional; después de haberse anarquizado las provincias por las resistencias violentas que provocaban los planes centralistas, aquéllas encontrábanse, a mediados de 1827, en el mismo estado de *federación* en que quedaron a raíz de los sucesos de 1820, esto es:

(25) *Recopilación de Leyes, Decretos y Acuerdos de la Provincia de Entre Ríos* (Concepción del Uruguay, 1875), t. II, p. 265.

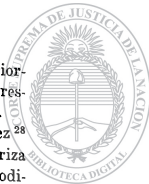
(26) *Obra citada*, t. I, p. 84.



en el caso de recomenzar otra vez la obra constructiva de la nacionalidad. Pero ahora estaba al frente de la Unión que formaban por medio de pactos de fraternidad el hombre que había defendido sus derechos autonómicos en el Congreso de 1826, el tribuno elocuente que había sostenido en el mismo el régimen político por todas deseado para la Nación. El, sin duda alguna, habría sido el organizador, inspirado en la voluntad concordante de esas provincias, porque la encarnaba mejor que ningún otro y era el más capaz para hacerla efectiva ^{26 bis}.

149. La situación internacional se despejaba al mismo tiempo. Los representantes del gobierno argentino, cuya cabeza, como se comprende, era Dorrego, encargado de las relaciones exteriores, concertaron la paz con el Brasil el 27 de agosto de 1828. Los generales Guido y Balcarce, enviados de la República, obtuvieron, en efecto, la terminación de la guerra en condiciones ventajosas, estipulando, desde luego, el reconocimiento de la independencia de la Provincia Oriental bajo la garantía de ambas partes contratantes. Fué esto un notable éxito diplomático de Dorrego, tanto más seña-

(26 bis) El doctor Antonio Dellepiane (actual director del « Museo Histórico Nacional »), que es una irrecusable autoridad, ha dicho al respecto: « Había llegado, por tanto, el momento de reemprender la tarea constitutiva, y, dadas las condiciones superiores de Dorrego, sus luces, su sagacidad, su espíritu práctico, su ascendiente sobre los caudillos del interior, su inmenso prestigio en Buenos Aires, su conciencia del deber y su patriotismo; dadas, también, sus ideas doctrinarias y políticas, que no fueron sino la prefiguración del Código Fundamental de 1853, no es inverosímil ni aventurado suponer que habría logrado realizar, con ingente economía de lágrimas y de sangre, lo que sólo pudo conseguirse 25 años después, en perfecta conformidad con sus ideas y sus planes: la organización del país bajo su forma de gobierno idiosincrásica, hecha con los caudillos y no contra los caudillos. Por desgracia para Dorrego y para el pueblo argentino, la exaltación y el fanatismo partidistas debían apartarnos del recto sendero, lanzándonos por atajos y sendas tortuosas. La insensata aventura unitaria, iniciada con un nombramiento de Presidente sin Constitución, se epilogó, en esquiliana tragedia, con una sublevación militar, condenada de antemano a ser vencida, pero que, antes de serlo, se manchó en forma indeleble con una ejecución capital sin sentencia ni juicio previo. Arrojado a las provincias, como guante de reto, el cadáver ensangrentado del Gobernador de Buenos Aires y empleado el ejército de la Nación en imponer « a palos », como entonces se dijo, y en volver odioso, el resistido sistema unitario, el país entró en el círculo danzante de los rencores implacables y las persecuciones despiadadas, para caer, al fin, en los abismos de la dictadura terrorista, en fuerza de una lógica social irremisible, mil veces repetida en la historia de los pueblos ». Discurso inaugural del Monumento a Dorrego, en *Apoteosis de Dorrego* (Buenos Aires, 1928), págs. 176-177.



lado si se pone en parangón con el bochornoso protocolo anteriormente suscripto por el doctor García; éxito que consolidó los prestigios del ejecutivo nacional ante la opinión de las provincias ²⁷.

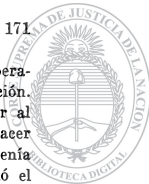
«Era, por otra parte, natural — observa el historiador López ²⁸ — que el éxito feliz de la negociación de la paz, produjese ojeriza y despecho en los hombres del partido unitario que no habían podido obtenerla un año antes; tanto más cuanto que su fracaso había provenido de la guerra que les hacían los caudillos del interior, así como el éxito de la nueva negociación provenía también del acuerdo con que esos caudillos habían cooperado al aumento de las fuerzas » ²⁹. Pero la intensa y sistemática oposición que el partido unitario, lealmente vencido en el Congreso de 1826, hizo al gobierno de Dorrego, no fué una consecuencia de su conducta como encargado de las relaciones exteriores al firmar la paz con el Brasil. Desde que ese gobierno se inició en agosto de 1827 comenzó dicha oposición, y mantúvose en forma violenta sin cesar un solo día. En vez de facilitar la acción reconstructiva de Dorrego, o, por lo menos, en vez de resignarse patrióticamente con su sonada derrota, el partido unitario estuvo en constante conspiración para prepararse un desquite definitivo, restaurando la política que había caído por su base con Rivadavia.

150. La deposición de Dorrego, es decir, de la *autoridad nacional suprema* que éste investía por el voto unánime de las provin-

(27) Recuérdese que el gobierno presidencial había autorizado al doctor García para pactar la paz sobre la base de la independencia de la Banda Oriental. Por lo demás, téngase en cuenta que, aparte de la delegación que para lo concerniente a la paz habían hecho las provincias en Dorrego, éste fué facultado expresamente para ratificarla por la *Convención Nacional* (que se había reunido en Santa Fe el 31 de julio de 1828) con fecha 25 de septiembre.

(28) Obra citada, t. X, p. 409.

(29) «Es un hecho — afirma Saldías — que tal resultado diplomático afirmó los prestigios nacionales de Dorrego, dejando a las provincias la impresión de que estaban representadas por un estadista de cualidades poco comunes, que podría realizar la organización constitucional del país. Tal impresión se tradujo públicamente en inequívocas manifestaciones de adhesión que le llegaron a Dorrego de todas las provincias, y en el nombramiento de los convencionales que debían dar al país la Constitución republicana federal ». *Historia de la Confederación Argentina* (ed. 1911), t. I, p. 259. — «El resumen de la heroica iniciativa de los 33 — dice Pelliza — quedaba cifrado en la independencia de un pueblo, que cual astro de inferior magnitud figuraba entre la constelación americana; y también en la siguiente frase que pudo inscribir en su escudo la República Argentina: PAZ Y GLORIA ». — *Dorrego en la historia de los partidos unitario y federal* (Buenos Aires, 1878), p. 382.



cias, fué acordada por los dirigentes de aquel partido, que esperaban el regreso del ejército para consumarla con su cooperación. El Gobernador conocía estos planes, pero no queriendo inferir al ejército el agravio de disolverlo en Entre Ríos, privándolo de hacer su entrada triunfal en la capital de la Nación (que este rango tenía Buenos Aires, por ser la sede del gobierno supremo), desechó el consejo de los que creían que esa medida debía tomarse, en vista de los rumores circulantes acerca de los referidos planes de los caudillos unitarios.

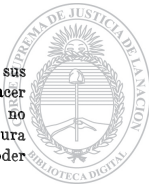
En noviembre llegaron las primeras tropas y con ellas el futuro jefe militar de la sublevación que se preparaba, el general Juan Lavalle. Resolvióse éste, en efecto, a ponerse al frente del movimiento subversivo, y el 1° de diciembre, con importantes fuerzas, presentóse en la plaza de la Victoria, proclamando la deposición del Gobernador Dorrego. Relataré sucintamente los sucesos de aquellos días aciagos para las instituciones y para la cultura argentina, por lo que puedan servir como una tremenda lección de nuestra historia política.

151. **El motín del 1° de diciembre y la tragedia de Navarro.**—

Estos sucesos no constituyen lo que vulgarmente se ha llamado « el drama de Navarro », sino un horrible crimen, sobre cuyos autores pesa la más enorme responsabilidad ante el juicio de todas las generaciones de argentinos que se sucederán en el curso del tiempo.

Cuando el noble y desgraciado Dorrego percibió la importancia militar que tenía el movimiento encabezado por el general Lavalle, a la vez que la insignificancia de los recursos de que podía echar mano en la ciudad para dominarlo, determinóse a salir a la campaña, con objeto de reunir allí las tropas necesarias para sostener su autoridad legítimamente constituida. Mientras tanto, los dirigentes unitarios organizaron una titulada asamblea popular de 80 personas en la capilla de San Roque, para designar gobernador provisorio de la Provincia al jefe de la sublevación. Ese *plebiscito* tumultuario, que se conoce con el nombre de « votación por los sombreros », fué presidido por el ex-ministro de gobierno de Rivadavia, don Julián Segundo Agüero, y dió el resultado, como estaba convenido, de que se eligiese, así, al general Lavalle. Paso por alto detalles que a nada conducen para juzgar los acontecimientos inmediatos.

Como el nuevo gobernador decidiera salir a campaña en busca de Dorrego, delegó el mando en el almirante Brown, en la creen-



cia de que los prestigios de este bravo marino, aumentados por sus hazañas recientes en la guerra con el Brasil, podrían satisfacer a la opinión en tan graves circunstancias. Pero Brown, como no era hombre de gobierno ni entendía de política, resultaba una figura decorativa simplemente, pues, de hecho, el gobierno estaba en poder de la camarilla que preparó y concertó el movimiento.

152. He dicho que deliberadamente omito detalles. Dorrego aceptó el combate en Navarro, el 9 de diciembre, desoyendo el oportuno y previsor consejo del comandante de milicias, don Juan Manuel Rozas, que se le había incorporado con algunos soldados³⁰. No costó mucho al jefe sublevado vencer con sus 500 veteranos de caballería a las tropas colecticias del Gobernador, quedando en el campo, según se dijo, unos doscientos hombres. Dorrego, desatendiendo otra vez la opinión de Rozas, que le incitaba a retirarse hacia Santa Fe, para reunirse con el Gobernador de esta Provincia, general Estanislao López, y organizar las fuerzas con que podría recuperar su autoridad, concibió la idea infeliz de buscar el regimiento del coronel Angel Pacheco, permaneciendo, por lo tanto, en la Provincia que gobernaba. Más en vez de lograr imponerse a este regimiento, ocurrió que los comandantes Acha y Escribano se rebelaron contra el coronel Pacheco, y, con iniquidad y perfidia que no han sido bastante condenadas, se apoderaron del coronel Dorrego, poniéndolo en camino de la ciudad.

153. En ese momento empieza la tragedia que urdieron en Buenos Aires los que asesoraban al general Lavalle. Vuelan chasquis

(30) En carta fechada desde el ostracismo, el 22 de septiembre de 1869, Rozas refería así lo ocurrido: «Al ponerme con esos grupos a sus órdenes y pedirme S. E. opinión, le dije que sin pérdida de tiempo me ordenara dirigirme al sur, para formar allí un cuerpo de ejército que aumentaría cada día en número y organización: que S. E. tomara los grupos del norte y se dirigiera esa misma noche a esa campaña. Si el general enemigo, agregué, sigue a V. E., yo le llamaré la atención por retaguardia, para obligarlo a volver sobre la fuerza de mi mando... Ni V. E. ni yo debemos admitir una batalla, en la seguridad de que a la larga las tropas de línea de que se compone el ejército enemigo, quedarían reducidas a nada. S. E. aprobó mi plan, y me dió órdenes de conformidad, delante de dos jefes de crédito. Pero me obligó a que lo acompañara esa noche a Navarro, para de allí irme al sur y él al norte. Tuve que obedecerle. Esa marcha fué un desorden. No pude encontrar esa noche a S. E. cerca de Navarro para despedirme y decirle no debíamos parar; porque si el enemigo había trasnochado como nosotros, nos atacaría sin darnos tiempo para retirarnos en orden». A. Saldías, *Hist. de la Conf. Arg.*, cit., t. I, p. 270, nota 6.



con cartas fatídicas al campamento del vencedor, o « donde se halle », cartas cuya lectura repugna a las almas honradas y provoca el espanto a pesar del largo tiempo transcurrido desde entonces. El doctor Juan Cruz Varela decía: «... Se ha resuelto en este momento que el coronel Dorrego sea remitido al cuartel general de usted. Estará allí de mañana a pasado: este pueblo espera *todo* de usted, y usted debe darle todo. Cartas como éstas se rompen, y en circunstancias como las presentes, se dispensan estas confianzas a los que usted sabe que no engañan, como su atento amigo y servidor — Q. S. M. B. — Juan Cruz Varela ». — El doctor Salvador María del Carril escribió el mismo día (12 de diciembre): «... Así, considera usted la suerte de Dorrego. Mire usted que este país se fatiga 18 años hace, en revoluciones, sin que una sola haya producido un escarmiento »... « En tal caso, la ley es — que una revolución es un juego de azar, en el que se gana hasta la vida de los vencidos cuando se cree necesario disponer de ella. Haciendo la aplicación de este principio de una evidencia práctica, la cuestión me parece de fácil resolución. Si usted general la aborda así, a sangre fría, la decide; si no yo habré importunado a usted; habré escrito inútilmente, y lo que es más sensible, habrá usted perdido la ocasión de cortar la primera cabeza de la hidra, y no cortará usted las restantes », etc.

154. Con todo, el general Lavalle tenía resuelto el sacrificio de Dorrego *por su propia cuenta*, como él mismo lo dijo claramente en carta al delegado Brown, fechada en Navarro el día del fusilamiento: « Desde que emprendí esta obra, tomé la resolución de cortar la cabeza de la hidra, y sólo la carta de V. E. puede haberme hecho trepidar un largo rato, por el respeto que me inspira su persona. Yo, mi respetado general, en la posición en que estoy colocado, no debo tener corazón », etc. Esta carta — con la que acompañaba su tristemente famoso parte del día 13 — era en contestación a la que Brown le escribió el día 12, intercediendo por la vida de Dorrego³¹. De estos documentos dedúcese fácilmente que

(31) Dorrego había escrito el 11 al delegado Brown rogándole que interpusiera su influencia para que se le permitiese expatriarse a Estados Unidos. En la carta de Brown a que me refiero en el texto, decía éste: « La carta original de Dorrego que incluyo a Vd. le informará de sus deseos de salir a un país extranjero, bajo seguridades: *Mi opinión a este respecto está de conformidad*, pero asegurando su comportación de no mezclarse en los negocios políticos de este país, con una fianza de 200 a 300 mil pesos de que responderán sus amigos en debida forma, antes de permitir su embarco por la ense-



si el vencedor en Navarro fué mal aconsejado, fué al mismo tiempo bien aconsejado, con la circunstancia de que el intercesor por la vida de Dorrego era nada menos que su hombre de confianza en el gobierno, su propio delegado. Si alguna responsabilidad cabe a este último, es por motivo de haber cedido a la presión que sobre él ejercieron los de la camarilla para que no se recibiese en la ciudad al prisionero, y se le enviase, indefenso e inocente, al campo del exaltado y presuntuoso general.

Dorrego fué fusilado *sin forma alguna de juicio* por orden del general Lavalle, el 13 de diciembre; tal como se mata entre los bárbaros. El mismo autor de este hecho nefando reclamó ante la posteridad para sí la responsabilidad consiguiente, con petulancia sin igual³². El juicio póstumo, ante el cual apelara en el paro-xismo de su venganza inútil, no tiene hoy sino una sola voz, una sola palabra, para condenar aquel asesinato monstruoso en sí mismo; monstruoso por la forma bárbara con que fué cometido; monstruoso en sus consecuencias; monstruoso, en fin, como fueron los crímenes de la tiranía!

155. Con la vida del mártir de Navarro concluían el orden legal, las instituciones, la paz, la esperanza de constituir el país bajo los auspicios de la libertad y de la justicia. «¡Ah! — exclama el más empeñoso vindicador del general Lavalle³³ — en los tacos de las balas que desgarraron su pecho sobre el banquillo de Navarro, prendían las llamaradas de la guerra civil, terrible, sin cuar-

nada. Esta es mi opinión privada, más Vd. dispondrá lo que considere mejor, para asegurar los grandes intereses de la Provincia; quedando su muy atento amigo y servidor. — Q. S. M. B. — W. Brown». — Está probado, pues, que el general Lavalle recibió esta carta oportunamente. Véase: A. J. Carranza, *El general Lavalle ante la justicia póstuma* (Buenos Aires, 1886), p. 29.

(32) Parte oficial escrito por él apenas sintió el ruido fatal de la descarga: «Participo al gobierno delegado, que el coronel don Manuel Dorrego acaba de ser fusilado por mi orden, al frente de los regimientos que componen esta división. La historia, señor ministro, juzgará imparcialmente si el coronel Dorrego ha debido o no morir, y si al sacrificarlo a la tranquilidad de un pueblo enlutado por él, puedo haber estado poseído de otro sentimiento que el del bien público. Quiera persuadirse el pueblo de Buenos Aires, que la muerte del coronel Dorrego es el sacrificio mayor que puedo hacer en su obsequio».

(33) A. J. Carranza, ob. cit., p. 30. Esta obra, cuyo objeto fué eximir al general Lavalle de la tremenda responsabilidad con que cargara, contiene la interesante colección de documentos de donde he tomado los que cito en el texto. Pero si algo se desprende de ese libro es que aquel militar procedió por sí mismo a sacrificar a Dorrego.



tel, y cuyo siniestro resplandor debía durar un cuarto de siglo hasta cubrir de ruinas y de cenizas dos generaciones!... Sí; el asesinato³⁴ del jefe supremo del Estado era una declaración de guerra a muerte a las provincias y a sus gobernantes. « La historia, personificada en la conciencia nacional de casi un siglo, ha dictado el fallo que pidió Lavalle — afirma el doctor J. V. González³⁵ — diciendo que el fusilamiento de Dorrego fué y será siempre ante ella un crimen funesto para la Nación, cuya sangre seguirá por mucho tiempo todavía obrando sus propias influencias en su psicología social, por la profundidad del daño que le infirió en su organismo de veinte años. Rozas fué su consecuencia directa, y Rozas significa para la República el retardo por lo menos de un siglo en la solución de sus más vitales problemas institucionales ».

Dejando expresada de la manera más enfática en que me ha sido posible expresarme la condenación de ese acto estupendo, vuelvo un poco hacia atrás para decir dos palabras sobre la Convención nacional que se había reunido en Santa Fe durante el gobierno de Dorrego. Luego volveré a la exposición de los sucesos consiguientes a la tragedia de Navarro, en el punto en que ahora la dejo.

156. La Convención Nacional de 1828. — La Convención convocada por ley postrera del Congreso de 1826, tuvo una breve y efímera existencia. Cuando pudieron obviarse las grandes dificultades que se suscitaron en algunas provincias para designar sus delegados, pudo instalarse en Santa Fe, el 31 de julio de 1828. Pero los diputados de Córdoba, que respondían en cierto sentido a los planes políticos del Gobernador Bustos — el cual persistía en su antiguo empeño de reunir un Congreso general en la capital de su Provincia y obtener el ambicionado puesto de jefe supremo de la

(34) Pertenece al doctor Carril esta fría e inhumana explicación de la forma en que se ejecutó a Dorrego: « Cuatro palabras sobre la muerte de Dorrego y no más: ella no pudo ser precedida de un juicio en forma, 1° porque no había jueces (1); 2° porque el juicio es necesario para averiguar los crímenes y demostrarlos, y de los atentados de Dorrego se tenía más que juicio, opinión, de su evidencia existente y palpable, comprobados por muchas víctimas, por un número considerable de testigos espectadores y por su prisión misma ». Carta de Carril al general Lavalle fechada en Buenos Aires el 20 de diciembre. Surge de la carta que Carril aconsejaba la confección de « una acta que contuviese el complot » (de Dorrego, sin duda), « votando a unanimidad la muerte ». — Carranza, ob. cit., p. 58.

(35) *El Juicio del Siglo* (Buenos Aires, 1913), p. 52.



Confederación — los diputados de Córdoba, decía, obstaculizaron por todos los medios los trabajos de la Convención ³⁶.

Los gobernadores provinciales no estaban de acuerdo sobre la naturaleza de las funciones que debía desempeñar la representación nacional. «No existía — dice el señor Cervera ³⁷ — ni armonía, ni buenas intenciones entre los diputados. Llegaron a discutir si seguía o no reunido el Congreso, para tratar sobre la paz o la guerra de las provincias; pero los diputados de Córdoba, San Luis y Corrientes no asisten a las sesiones, lo que, se dijo, era contra el mandato de sus comitentes y traería la anarquía; y debido a esta inasistencia los de Catamarca pretendieron retirarse. En el mes de septiembre, faltaba todavía la representación de seis provincias». Entretanto, el 25 del mismo mes, reunida la Convención bajo la presidencia de don Vicente A. de Echevarría, de Buenos Aires, había autorizado al Gobernador Dorrego para ratificar, en nombre de las Provincias Unidas, la paz con el Brasil.

157. Cuando estalló el motín de Lavalle, parecía, al fin, que la Convención iba a regularizar sus funciones, y que las provincias aún no representadas cooperarían a ello. Pero el gobierno revolucionario de Buenos Aires dispuso el retiro de los diputados de la Provincia, el 11 de diciembre. Con este acto disipábanse todas las perspectivas de que la Convención pudiera integrar su representación y cumplir el objeto de su convocatoria. «Pudo haber en ella — agrega el señor Cervera, que la estudia muy prolijamente ³⁸ — uno que otro interés privado, o personal opinión, que dificultaron la marcha de las sesiones; pero si causas extraordinarias y el levantamiento del partido unitario, con el asesinato del coronel Dorrego, no hubieran ocurrido, los resultados de esa Convención hubieran sido favorables al país. Aún en medio del desorden de la nueva guerra civil, provocada por el ejército y jefes sublevados, la autoridad moral de la Convención se sobrepuso a todo».

No puede decirse de modo absoluto que esa representación nacional incompleta hubiera podido organizar el país, menos quizá en los momentos difíciles en que actuaba; pero puede afirmarse que hubiera servido como medio eficaz para lograr la reunión de un Congreso Constituyente, sobre las bases pactadas entre las diez pro-

(36) M. Cervera, *Historia de la Ciudad y Provincia de Santa Fe* (Santa Fe, 1907), t. II, p. 619.

(37) *Ibidem*, p. 621.

(38) *Ibidem*, p. 623.



vincias que suscribieron el convenio de mayo de 1827, examinado en un párrafo precedente. Si eran serios los inconvenientes que estorbaban a la Convención el realizar su objeto, la actitud del gobierno revolucionario de Lavalle con respecto a ella y a las provincias en general importaba ocasionar su disolución definitiva, que no tardó en producirse (fines de agosto de 1829) ³⁹.

158. Rozas en el gobierno de Buenos Aires. — Después de haber derrocado y sacrificado al Gobernador Dorrego, Lavalle no pudo mantenerse en el poder que había usurpado tan delictuosamente. Sus mismos partidarios de la primera hora no estaban del todo conformes con él. Además, en la campaña de la Provincia una nueva influencia había surgido: era la del prestigioso comandante general de milicias, que, como en 1820 cuando se pronunció en favor de la autoridad legal de Martín Rodríguez, ayudándole a imponerla, ahora iba a obstaculizarle al jefe insurrecto el logro de todas sus ambiciones personales, poniéndose del lado de las instituciones y del orden público que había simbolizado Dorrego. He aludido así al coronel Juan Manuel Rozas. No puede tener cabida en esta obra la biografía de este personaje tan discutido por los muchos escritores que lo han estudiado. Únicamente debo decir, que en 1829 Rozas era en la Provincia un factor sin cuya anuencia, expresa o tácita, no podía hacerse ninguna transformación en la política de la misma; pues representaba importantes intereses sociales — los de la clase conservadora y acomodada — y, muy especialmente, *la opinión* de la campaña, modelada, claro está, por él mismo, con paciencia y perseverancia desde mucho tiempo atrás. Dorrego, durante su gobierno, habíase visto en la necesidad de contemporizar con él y de satisfacerlo. Considerábanle muchos como el más celoso defensor de la autoridad constituida y de los bien entendidos intereses de la Provincia; cualidad que había acreditado en circunstancias varias.

Ejerciendo, pues, su grande influencia, reunió las milicias con que, unido al Gobernador y caudillo de Santa Fe, Estanislao López, pudo vencer a Lavalle en la acción del Puente de Márquez, a fines

(39) Esta Convención declaró, en febrero 16 de 1829, «vicioso y atentatorio contra la libertad, honor y tranquilidad del país, el movimiento encabezado por el general Lavalle; el asesinato del coronel Dorrego, es crimen de alta traición contra el Estado». Nombró a Estanislao López jefe del ejército nacional, encargándole del restablecimiento del orden interno. Cervera, t. II, p. 622.



de abril de 1829. El resultado de esta acción fué que el jefe unitario se resignase a abandonar el poder que había usurpado. Celebró con Rozas, en efecto, la convención que lleva el nombre del lugar en que se suscribió, Cañuelas, el 24 de junio, por la cual «se restablecían las relaciones entre la ciudad y la campaña»; disponíase que a la brevedad posible se procediera a la elección de representantes de la Provincia, y además que ambos contratantes someterían las fuerzas de su mando al gobierno que se eligiese⁴⁰. Estipulábase, también, que se reconocerían por el nuevo gobierno las obligaciones o gastos autorizados por el comandante de milicias para el sostén de sus tropas, así como los grados militares que había conferido. Finalmente, establecíase que nadie sería perseguido por su conducta u opiniones políticas anteriores a este convenio.

159. Las elecciones de representantes tuvieron lugar, y Rozas logró el triunfo en las urnas para sus candidatos; pero fueron anuladas por los mismos jefes que las habían convocado, so pretexto de reputarlas fraudulentas. Otra convención concertóse en Barracas, el 24 de agosto, según la cual ambos firmantes designarían «de común acuerdo» un Gobernador provisorio; «cuyas facultades no sólo serían las que ordinariamente corresponden a los gobernadores de la Provincia, sino las *extraordinarias* que se consideren necesarias al fiel cumplimiento de los artículos de esta convención y a la conservación de la tranquilidad pública». Ese Gobernador debería nombrar su ministerio, y a la vez «un senado consultivo» de veinticuatro individuos notables, con las funciones que se le asignasen en un reglamento confeccionado por los ministros y aprobado por aquél. Rozas y Lavalle nombraban así, haciendo el papel del pueblo elector, al general Juan José Viamonte para ocupar la primera magistratura de la Provincia⁴¹.

Al concertar estos arreglos con el caudillo campesino, Lavalle dábase por vencido y reconocía que había perdido completamente la partida. Todo iba a depender desde entonces de la actitud que adoptara Rozas, entre tanto se reorganizaba el orden institucional que aquel jefe sublevado el 1º de diciembre del año anterior había desarticulado, sin otro fin que el de imponer por la fuerza de las armas un principio político repudiado por las provincias⁴². Todo

(40) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2316.

(41) *Ibidem*, n° 2322.

(42) Refiere Saldías (ob. cit., t. I, p. 277), que un día, después de los sucesos de diciembre paseábase nerviosamente en su despacho del Fuerte el general Lavalle, cuando se presentaron Rivadavia y el doctor Agüero. Pre-



iba a depender desde entonces de la voluntad del nuevo personaje que aparecía dominando la escena. Por eso mismo Lavalle se lamentaba diez años más tarde de «haber sido el que abrió la puerta a Rozas para su despotismo y arbitrariedades sin ejemplo»⁴³. Este bien comprendía que la ocasión era propicia para realizar sus aspiraciones; pero con la astucia que lo caracterizaba, esperó que el fruto apetecido adquiriese toda su madurez y cayera, sin visibles esfuerzos de su parte, para tomarlo con displicencia... Gustábase llenar las exigencias de la legalidad en cuanto a las formas externas, y no se apresuraba. El provisorio del general Viamonte no era más que un breve paréntesis para él⁴⁴.

160. Reinstalada la Junta que había sido disuelta por el movimiento subversivo del año anterior, ocupóse en seguida de proceder a la elección de Gobernador propietario. El 6 de diciembre dictó una ley disponiendo que se hiciera el nombramiento de acuerdo con la ley orgánica de 1821, pero bajo estas dos condiciones: «Serán deberes muy especiales del que resulte nombrado, arreglar conforme a las exigencias de las actuales circunstancias la administración interior de la Provincia en todos sus ramos, conservando íntegra su libertad e independencia; proveer del modo más eficaz a sus necesidades; prevenir los ataques que intenten contra ella los anarquistas, y afianzar el orden y tranquilidad pública». «Para los objetos expresados en el artículo anterior, *se le reviste de las facultades extraordinarias que juzgue necesarias*, hasta la reunión de la próxima Legislatura, a la que dará cuenta del uso que haya

guntóle el ex-Presidente qué género de relaciones entablaría con las provincias. «Las provincias», exclamó Lavalle, dando fuertemente con el pie en el suelo, «a las provincias las voy a meter dentro de un zapato con 500 coraceos». — «Vámonos, señor don Julián», dijo por lo bajo Rivadavia: «este hombre está loco!»

(43) Carranza, ob. cit., p. 84.

(44) «El gobierno del general Viamonte con el ministerio impuesto por Rozas, no era el pensamiento que dirigía sino el brazo que ejecutaba la política ambigua del vencedor de Lavalle, dueño absoluto de la situación. Ninguna independencia y menos iniciativa se notaba en aquella autoridad surgida de un pacto de caudillos. Todo lo que hacía el gobierno lo indicaban los ministros y éstos oían más a Rozas que al Gobernador, llamado simplemente para dar autoridad a lo que hacían de orden suya. — Rozas comprendió que tendría resistencia en los primeros momentos. No le gustaba la lucha y para evitarla contaba con el provisorio de Viamonte, destinado a facilitarle su exaltación al mando supremo». M. A. Pelliza, *La Dictadura de Rozas* (Buenos Aires, 1894), p. 29.



hecho de esta especial autorización » ⁴⁵. El mismo día, a pocas horas de esta inolvidable e impremeditada sanción, la Junta eligió a Rozas Gobernador y capitán general de la Provincia, por tres años.

Había conseguido lo que buscaba: *la dictadura legal*, porque no puede discutirse la *legalidad* del poder conferido a Rozas por la Junta representativa, que era Legislatura y Convención Constituyente a la vez, en virtud de la ley orgánica del 3 de agosto de 1821 (citadas en el capítulo III), como lo eran las de las demás provincias en esa época, y como lo es hoy — guardando todas las proporciones del caso — el Parlamento inglés ⁴⁶.

161. Debo hacer notar aquí, que la concentración de « facultades extraordinarias » en el poder ejecutivo no era una novedad inventada en 1829 por la Junta de Buenos Aires. En un estudio interesante del doctor Joaquín Rubianes sobre esta institución — si se puede llamarla institución — se comprueba que mucho antes de la exaltación de Rozas al gobierno de dicha Provincia, desde 1810, hubo diversos ejecutivos revestidos con semejantes poderes dictatoriales ⁴⁷. La ley de 1829, y otra de 1835 a que luego me referiré, son sin duda las que más presentes tuvieron en sus espíritus los autores de nuestra Constitución actual cuando redactaron el artículo 29: « El Congreso no puede conceder al ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de Provincia, *facultades extraordinarias* ni la *suma del poder público*, ni otorgarle *sumisiones o supremacías*, por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria ». Por la simple lectura de este artículo, se comprende que fué inspirado directamente por el horror y la indignación que las iniquidades de la dictadura engendraron en los constituyentes; pero es bueno no olvidar que también otros desgraciados ejemplos de nuestra historia civil contribuyeron a que lo incluyeran en el código soberano. Es bueno asimismo no olvidar que el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobernador de la Provincia, en 1829, fué autorizado expresamente por el jefe militar del partido

(45) *Recopilación de Leyes y Decretos*, por P. de Angelis (Buenos Aires, 1836), t. II, p. 1025.

(46) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, págs. 182-185.

(47) *Las facultades extraordinarias y la suma del poder público*, en la « Revista Argentina de Ciencias Políticas », t. XII, págs. 436-452.



unitario en la convención o pacto de Barracas, de que ya he hablado.

162. Nombrado Rozas por la Junta, organizó su ministerio, confiando la cartera de gobierno y relaciones exteriores al general Tomás Guido; la de guerra y marina al coronel Manuel Escalada; y la de hacienda al doctor Manuel José García. Habiendo renunciado el segundo lo substituyó con el general Juan Ramón Balcarce. El ministerio de Rozas, con excepción del coronel Escalada, era el mismo que había tenido Viamonte durante su breve interinato, lo que demuestra bien la influencia ejercida sobre éste por el caudillo de la campaña.

Por lo demás, « la primera época de la administración de Rozas, comparada con los anteriores gobiernos, no presentaba un carácter odioso. Además, la situación del resto de la República reclamaba una participación urgente de su parte para calmar los espíritus irritados por la inseguridad y el desorden »⁴⁸. No era del todo equivocada la creencia general de que las circunstancias exigían « un gobierno fuerte », sustentado sobre bases firmes y duraderas, para que la Provincia pudiera gozar de tranquilidad y del bienestar consiguiente. La aventura presidencial de 1826, la impremeditada ley de nacionalización, el motín del 1º de diciembre, la profunda conmoción que las lides partidistas habían ocasionado en la ciudad porteña, todo eso justificaba en parte la creación de un gobierno provisto de atribuciones convenientes para poner de nuevo las cosas en su quicio natural. Estas reflexiones fueron indudablemente las que se hicieron los representantes cuando sancionaron la ley del 6 de diciembre que entregó al Gobernador las facultades extraordinarias, para que, entre otros fines en dicha ley expresados, « pueda prevenir los ataques que intenten contra ella (la Provincia) los anarquistas y afianzar el orden y tranquilidad pública ».

163. Pero, como ya he dicho, Rozas buscaba el poder absoluto con muy diversas intenciones. El quería mandar como amo y señor de la Provincia, de la misma manera que había mandado en sus estancias y en las que administraba. La Junta, así como la opinión de las clases dirigentes, no descubrieron esas intenciones, que él mantuvo escondidas en lo más íntimo de su ser, no sólo antes de iniciar su gobernación de 1829-32, sino durante todo este período. Conocía a los que lo rodeaban y aceptaban su influencia, de quienes iba a valerse como instrumentos para realizar sus designios, y sabía impresionarlos y predisponerlos favorablemente. Estudiado

(48) M. A. Pelliza, *La Dictadura de Rozas*, cit., p. 37.



disimulo de sus verdaderos propósitos, ocultación rigurosa de sus vastos planes políticos, son los rasgos típicos de su personalidad, como sucede con todos los que tienen premeditado el ejercicio del poder absoluto para sujetar al pueblo a sus caprichos exclusivos. La opinión, que muchas veces es una fuerza ciega y misteriosa, lo acompañaba. El habíase declarado defensor constante del orden institucional y considerábasele como la garantía más segura de la tranquilidad pública, según se ha dicho ya. Inspiraba confianza. Cuando el poder extraordinario se depositara en sus manos, cuando el desempeño de ese poder se legitimara por la sanción de los representantes del pueblo, como por la ley del 6 de diciembre se hizo, su voluntad irreducible daríale toda la trascendencia que le conviniera. Es por esos caminos subterráneos, que las gentes ignoran, por donde comienzan su marcha las tiranías...

Como más arriba he insinuado que la situación del resto del país reclamaba también una participación urgente de Rozas, voy a ocuparme en seguida de algunos importantes sucesos del interior.

164. La campaña del general Paz en el interior y su «supremo poder militar». — El general Paz, jefe de la segunda división del ejército nacional repatriado después de haberse convenido la paz con el Brasil, resolvió, de acuerdo con Lavalle, expedicionar con sus tropas al interior de la República, cometiendo así la misma iniquidad del victimario de Dorrego de hacer servir las fuerzas militares de la Nación a la causa de sus ambiciones personales. Si ha de prestarse crédito a las explicaciones que da de su conducta en esta emergencia, en sus «Memorias póstumas», el objetivo de la expedición era concluir con los caudillos-gobernadores e imponer a las provincias la política unitaria y la Constitución de 1826⁴⁹.

Dejando a un lado detalles de naturaleza diferente a la de esta obra, — pues pertenecen a la historia general de la República, — diré que Paz logró vencer al Gobernador Bustos en la primera resis-

(49) «Sabido es — dice — que la última Constitución de la República halló una resistencia invencible, no en la parte sana y pensadora de los pueblos, sino en los caudillos que extraviaron la multitud. Sabido es, también, que esos caudillos se conservaron en los mandos que habían obtenido, o usurpado, por medios de violencias y de crímenes, y que era un servicio y hasta un deber separarlos de sus puestos, para que el país se diese sus leyes y entrase en la carrera constitucional. En cuanto a mí, estoy perfectamente seguro que todo el interior, allanados esos obstáculos, hubiera aceptado con entusiasmo la Constitución, tal cual la sancionó el último Congreso». Ob. cit., t. II, p. 220.



tencia que éste opuso a su avance hacia el interior, derrotándolo en la batalla de San Roque el 22 de abril de 1829. El 23 de junio destruyó las fuerzas de Quiroga en la Tablada, y el 23 de febrero del año siguiente lo venció otra vez en la batalla de Laguna Larga u Oncativo. Paz había obtenido en su campaña éxitos que parecían definitivos, y quizá « un sueño de grandeza personal le hizo creer en la posibilidad de ocupar el sitio que sólo Rivadavia ocupara »⁵⁰.

165. Para afianzar estos triunfos y poder implantar en todo el interior su predominio personal, envió algunas divisiones a las provincias que aún no había sometido, cuyos gobiernos no tardaron en caer. Sus coroneles se erigieron en gobernadores de hecho, prevaleciendo de la fuerza de que disponían⁵¹. Preparada así la escena, hizo que las provincias — mejor dicho, los gobiernos establecidos de hecho — de Córdoba, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Salta, Tucumán, Mendoza, San Juan y San Luis, concertaran un « pacto de unión y alianza », el 13 de agosto de 1829⁵². Creábase un « supremo poder militar provisorio », que se confería al general Paz, cuya duración se prolongaría hasta la instalación de la autoridad nacional; pero si ésta no se constituía antes de ocho meses, desde la firma del pacto, las provincias resolverían sobre su subsistencias o abrogación, salvo el caso de guerra, en que debería continuar dicho supremo poder hasta la terminación de ella. Poníanse a su disposición todas las fuerzas militares de las provincias, las veteranas y las milicias, armamentos, útiles y pertrechos de guerra. Contribuirían con la cuarta parte de sus rentas ordinarias para formar « la caja militar que ha de servir a la defensa de todas ellas, excepto Córdoba, que concurrirá con las dos terceras partes »; su inversión quedaba librada al arbitrio exclusivo

(50) David Peña, *Juan Facundo Quiroga* (Buenos Aires, 1906), p. 24.

(51) A. Zinny, ob. cit., t. II, p. 247.

(52) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2422. Este pacto fué precedido por otro de amistad, paz y alianza ofensiva y defensiva entre los gobiernos de Córdoba, La Rioja, Catamarca, Mendoza y San Luis, el 5 de julio del mismo año. Según un artículo de este convenio, las partes signatarias « se obligan a recibir la Constitución que diere el Congreso nacional, siguiendo en todo la voluntad general y el sistema que prevalezca en el Congreso de las provincias que se reunan ». *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2415. Fácil es colegir cuál hubiera sido el sistema político o Constitución que resultaría de un Congreso reunido bajo la protección de los generales unitarios, cuyos procedimientos, como se ve, consistían en la aplicación práctica del pensamiento del doctor Agüero: « hacer la organización a palos », o como decía Lavalle: « metiendo a las provincias dentro de un zapato ».



del encargado del supremo poder. Encomendábase a éste la defensa y seguridad interior y exterior de las provincias agrupadas por el pacto. Debería sostener el « sistema representativo » existente en las mismas, sofocando los tumultos o sediciones que alterasen el orden legal establecido.

Tal fué, en dos palabras, el supremo poder militar que el general Paz arrogóse en el interior de la República, en consecuencia de sus victorias sobre los gobernadores federales. El pacto de 1830 que creó ese poder inmediatamente provocó la concentración de las provincias del litoral, que respondieron a la liga del interior con el tratado federativo de 1831, por el cual, como se verá en el párrafo siguiente, echáronse las bases de la *Confederación Argentina*. Dejo momentáneamente de ocuparme del jefe unitario para examinar el pacto de 1831.

166. El Pacto de 1831. Estatuto fundamental de la Confederación Argentina. — Durante el año 1830, las provincias del litoral ajustaron varios pactos, que pueden considerarse como preliminares del que más tarde fué el Estatuto fundamental de la Confederación Argentina. El 23 de febrero del referido año, Santa Fe y Corrientes suscribieron un convenio « como paso previo para la celebración de una alianza ofensiva y defensiva entre las cuatro provincias del litoral, bajo el régimen federal de gobierno »⁵³. De conformidad con la invitación que se le había hecho, el gobierno de Buenos Aires adhirióse a ese convenio y firmó otro con el de Corrientes el 23 de marzo del mismo año, con idéntico objeto al que se expresaba en el anterior⁵⁴. Entre Ríos entró también en la liga, y concertó otro pacto con Corrientes el 3 del mes de América (mayo) de dicho año⁵⁵.

Allanadas algunas dificultades, los comisionados de los gobiernos de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, suscribieron el 4 de enero de 1831 el convenio que se conoce en la historia con el nombre de « pacto federal » o « liga del litoral », al que se adhirió en seguida el gobierno de Corrientes. El comisionado de Buenos Aires opuso ciertos reparos al pensamiento de instituir una representación permanente de las provincias aliadas, que se encargara de tomar las medidas convenientes para lograr la organización gene-

(53) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2389.

(54) *Ibidem*, n° 2403.

(55) *Ibidem*, n° 2404.



ral del país y arreglar el comercio internacional y la navegación de los ríos Paraná y Uruguay. Pero poniendo a un lado cuestiones demasiado escabrosas en esas circunstancias, los comisionados pudieron uniformar sus opiniones sobre las materias que eran de carácter meramente político; el pacto quedó concluido y fué ratificado por los cuatro gobiernos nombrados.

Expresa en su artículo 1º que las partes contratantes «ratifican y declaran en su vigor y fuerza todos los tratados anteriores celebrados entre los mismos gobiernos, en la parte que estipulan paz firme, amistad y unión estrecha y permanente, reconociendo recíprocamente su libertad, independencia, representación y derechos». Comprometíanse a resistir cualquier invasión extranjera, en su territorio o en el de las otras provincias argentinas. Constituíase una alianza «ofensiva y defensiva contra toda agresión o preparación de parte de cualquiera de las demás provincias de la República, lo que Dios no permita, que amenace la integridad o independencia de sus respectivos territorios» (art. 3º). No celebrarían tratados parciales entre sí, ni con ninguna otra Provincia, «sin previo avenimiento expreso de las que forman la presente federación»; pero no rehusarían su conformidad siempre que no se perjudicaran los intereses generales. Estipulábase la extradición recíproca de los criminales que se refugiasen en sus territorios. Según los artículos 8º y 9º, los habitantes de las provincias signatarias gozarían, así como sus propiedades, de los mismos derechos en todas ellas. El artículo 10 — antecedente inmediato del artículo 8º de la Constitución que hoy rige — establecía: «No se concederá en una Provincia, gracia, privilegio o exención a las personas y propiedades de los naturales de ella, que no se conceda a los habitantes de las otras»; exceptuándose el derecho de ser elegido para la primera magistratura, que las provincias reservaban para sus hijos, y otros derechos de análoga naturaleza política. Otras provincias podrían entrar en la liga, bajo las condiciones determinadas en el artículo 1º, arriba transcrito. Para el caso de ser atacada alguna de las que concertaban el pacto, dispuso que las otras la ayudarían «con cuantos recursos y elementos están en la esfera de su poder»; las fuerzas auxiliares debían obrar con sujeción al gobierno de la Provincia invadida.

167. Instituí el pacto de 1831 una autoridad o poder federal, que llamaba *Comisión representativa de los gobiernos de las provincias litorales de la República Argentina*, integrada por un diputado por cada una. El carácter y las funciones de esta comisión



eran determinados en los artículos 15 y 16. Según el primero, la misma subsistiría «mientras dure el presente estado de cosas y mientras no se establezca la paz pública en todas las provincias». Según el artículo 16, las atribuciones de esa comisión serían las siguientes:

1^a Celebrar tratados de paz conforme a las instrucciones que los diputados tuvieran de sus gobiernos respectivos, y sujetos a su ratificación ulterior; 2^a Hacer la declaración de guerra contra cualquier otro poder a nombre de las provincias signatarias, siempre que éstas estuvieran conforme en ello; 3^a Ordenar la formación del ejército y nombrar su comandante en jefe; 4^a Determinar el contingente de tropas con que cada parte debería concurrir; «5^a Invitar a todas las demás provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a reunirse en federación con las tres litorales y a que por medio de un *Congreso General Federativo* se arregle la administración general del país, bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias».

168. Sería infocioso encarecer la importancia que en la historia política e institucional de la Nación tiene el pacto de 1831, pues aquélla se destaca como un hecho cuya evidencia exime de hacer extensas consideraciones para demostrarla. Fué, en efecto, el arreglo más trascendental que concertaron las provincias desde 1810 para conseguir la organización constitucional definitiva, según principios políticos que tenían verdadero arraigo en el país. Como todas se adhirieron paulatinamente a este célebre pacto, hasta que en 1852 se reunió el Congreso Constituyente de Santa Fe, tuvo el carácter de estatuto o *Ley Fundamental* de la Confederación. Así se lo consideró en el «Acuerdo de San Nicolás», de donde surgió aquel Congreso.

El pacto federal dió forma orgánica a la Confederación de las provincias; y corresponde en nuestra historia institucional a los «Artículos de Confederación y perpetua Unión» de 1781 en la de los Estados Unidos. Ciertamente es que la comisión representativa, establecida aquí en 1831, tuvo una existencia efímera y no puede compararse, como poder central de la Confederación, con el Congreso continental de los Estados norteamericanos; pero no es menos



cierto que las organizaciones políticas establecidas por ambos pactos — el americano de 1781 y el nuestro de 1831 — fueron substancialmente semejantes, con esta circunstancia: la Confederación norteamericana duró nueve años, mientras que la argentina duró veinte años. De esto resulta obviamente que si el régimen confederal robusteció la vitalidad de los Estados de la Unión americana, ese mismo régimen en nuestro país también fortaleció la autonomía de las provincias en tan largo período de tiempo.

« El régimen político argentino durante la época de Rozas — dice un autor que ha estudiado a fondo este período histórico ⁵⁶ — fué clara y definidamente el de confederación, reforzado por leyes especiales de las diversas legislaturas, y ejercido con arreglo a la doctrina constitucional norteamericana de 1778-1787 o a la germánica de 1815. El hecho de que fuera bien o mal ejercido es asunto diverso; pero existía una organización perfectamente constitucional en el sentido doctrinario y estricto de la palabra; no puede, pues, sostenerse que fuera una época de caos ». Y otro autor ⁵⁷ observa que « el pacto federal del 4 de enero de 1831, era más que un tratado de alianza ofensiva y defensiva entre las provincias litorales contra las del interior; en sus cláusulas se contenían ciertos principios de derecho público que establecían verdaderas bases institucionales para la constitución de un gobierno nacional y para el respeto y las garantías de cada una de las provincias ».

169. Entre la situación política de los Estados norteamericanos confederados (1778-1787) y la de las provincias argentinas confederadas (1831-1832) hay mucha analogía, aunque no haya identidad. La comparación puede hacerse sin exagerar la concordancia. Desde luego, el fundamento, la base, de esas dos confederaciones fué el *pacto*, lo que significa que las partes contratantes, Estados o Provincias, eran entidades jurídicas con absoluta capacidad o plenitud de poder para obligarse, y delegar voluntariamente, a una autoridad común, los derechos y atribuciones cuyo ejercicio en particular no les convenía reservarse. Así como en el artículo 2º del pacto norteamericano se decía: « cada Estado retiene su soberanía, su libertad e independencia y todos los poderes, jurisdicciones y derechos, que por esta Confederación no estén expresamente delegados a los Estados Unidos reunidos en Congreso general », en el pacto argentino se expresaba: que las provincias « ratifican y decla-

(56) Ernesto Quesada, *La época de Rozas* (Buenos Aires, 1898), p. 167.

(57) Luis V. Varela, ob. cit., t. III, p. 495.



ran en vigor los anteriores tratados en la parte que estipulan paz firme, amistad y unión estrecha, reconociendo recíprocamente su *libertad, independencia, representación y derechos* » (art. 1º). (Lo subrayado indica al lector la concordancia de las fórmulas). La enunciación de la alianza ofensiva y defensiva que se celebraba hacíase casi en los mismos términos en uno y otro (art. III del norteamericano y art. 2º del nuestro). El compromiso de no entrar en otras alianzas o tratados sin ponerse previamente de acuerdo declarábase más o menos con las mismas palabras en los dos pactos (art. IV del de 1781 y art. 4º, precisamente, del de 1831). La obligatoriedad de la *extradición recíproca de criminales*, la igualdad en el goce de los derechos, privilegios e inmunidades de los ciudadanos; la admisibilidad de otros Estados o provincias en la alianza; la revocabilidad del mandato de los representantes o delegados; la contribución proporcional a los gastos que ocasionara la defensa común, etc., etc., eran materias que en ambos pactos fedrativos se arreglaban casi del mismo modo.

Adviértese, empero, una importante y profunda diferencia en los poderes centrales de las dos confederaciones: la de 1781 instituyó un *Congreso*, la de 1831 una *Comisión Representativa*; el primero actuó durante todo el tiempo que estuvieron en vigencia los Artículos de Confederación, la segunda *disolvióse poco* después de instalarse, siendo reemplazada por el Gobernador de Buenos Aires, encargado de las relaciones exteriores y de lo concerniente a los asuntos de paz y guerra, por expresa delegación de las provincias.

Pero se dirá: la analogía de las fórmulas no es bastante para probar que la condición política de las provincias argentinas, en el período que corre desde 1831 hasta la Constitución de 1853, haya sido semejante a los de los Estados norteamericanos en la época de su Confederación. Voy a considerar, en seguida, esta observación que sin duda ha de hacer el lector.

170. Confederación y dictadura. — Parecerá, *prima facie*, que hay una contradicción flagrante entre estos dos conceptos, con los que pretendo sintetizar el régimen político argentino de la época de Rozas, esto es, desde el año 1831 hasta 1852. Pero yo quiero significar que las provincias, en ese período histórico, encontráronse en un estado perfectamente definido de *confederación*, ejerciendo sus gobiernos particulares todas las funciones inherentes a su autonomía política; y además, que existió un poder central investido



con las atribuciones correspondientes a los negocios de carácter general o nacional. Fué éste un poder fuerte, una dictadura, en todo lo que interesaba a la Confederación; más las provincias se reservaron el derecho de gobernarse a sí mismas. Ese fué el fenómeno político cuyas consecuencias, en cuanto iban a influir en la organización constitucional definitiva, fueron las siguientes: 1ª La base fundamental del sistema político tendría que ser, necesariamente, la forma federal, conservando las provincias su *autonomía*. Así lo reconoció y declaró la comisión de negocios constitucionales del Congreso de 1853 cuando presentó el proyecto que es ahora nuestra Ley Suprema, invocando, en particular, el pacto de 1831. 2ª Deberíase organizar un poder central munido de importantes facultades para el manejo de todos aquellos asuntos de orden nacional. La tradición colonial y la dictadura de veinte años prepararon el ambiente para que uno de los miembros de ese poder central, el ejecutivo, resultara el más favorecido en la distribución de las atribuciones gubernamentales, como se puede constatar con una rápida lectura de la Constitución de 1853.

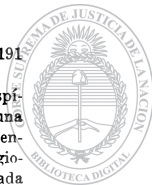
171. Nada tienen que ver con la forma de gobierno del país durante la época de Rozas sus grandes abusos o sus crímenes, las conculcaciones del derecho privado por él cometidas, su manifiesta oposición sistemática a la reunión de un Congreso Constituyente, que reglamentara en un Código supremo el ejercicio de los poderes y ordenara en el mismo la libertad civil. Rozas no se resignaba a abandonar la dictadura porque no era capaz de sujetarse al imperio de la ley, porque quería dirigir a la Nación según sus caprichos y sus conveniencias exclusivas. Pero el régimen confederal en las provincias era un hecho positivo, a pesar también del predominio personal de los gobernadores-caudillos. Cada una era una entidad cuasi-soberana, cercada con bayonetas y con aduanas, y en cuyos negocios particulares nadie, sino ella misma, podía inmiscuirse. Para tener una idea cabal de lo que fué entonces la autonomía de las provincias, basta revisar algunas constituciones de la época, que revelan claramente el concepto de sus autores acerca de la posición política de aquéllas en el régimen de federación. El «Reglamento provisorio» de San Luis, de 1832, facultaba a la Legislatura para sancionar todas las medidas *que sean benéficas al bien de la Provincia*. Según el «Estatuto provincial» de Jujuy, de 1839, la Legislatura estaba autorizada para establecer contribuciones directas e indirectas, hacer empréstitos, fiscalizar la inversión de las rentas, crear empleos, organizar tribunales de justicia,



nombrar y deponer al Gobernador, conceder amnistías e indultos por delitos políticos, conferir grados militares hasta el de coronel, fijar el presupuesto de gastos, decretar pensiones y premios, reglar el comercio interior y exterior, y examinar las cuentas de la administración. La Constitución de Santa Fe, de 1847, expresaba: «La Provincia se declara y constituye en un formal *Estado* y gobierno representativo e *independiente*. Su *soberanía* reside esencialmente en el conjunto de gentes que la habitan, y es lo que se llama *Estado*». Después de enumerar algunas atribuciones de la Legislatura, añadía, como enunciación general de las mismas: «Le corresponde cuanto convenga a la prosperidad del Estado». «El Código constitucional» de Córdoba, del mismo año, declara que «la Provincia es libre e independiente», y que en ella reside esencialmente su *soberanía*. Las atribuciones de la Legislatura eran vastas y numerosas.

Agruéguese que las cámaras, además de ejercer todo el poder legislativo, ejercían el poder constituyente. La amplitud de la autonomía provincial se revela en la exposición de motivos que precede al proyecto de Constitución para Buenos Aires, de 1833, y que puede tomarse como definición completa de dicha autonomía: «La comisión ha empezado sus trabajos consignando la libertad e independencia de la Provincia en todo lo relativo a su régimen interior, *sin otras restricciones que las que ella quiera imponerse por especial delegación*». Y proveyendo a las exigencias del momento, proponía la comisión el siguiente artículo: «Interin se reúne el Congreso general y se da la Constitución del Estado, en la que se deslinden las atribuciones del ejecutivo que debe presidirlo, la Asamblea general de la Provincia *conocerá de todas aquellas cosas en que debería intervenir el Congreso*, y sin cuya autorización no podría expedirse el ejecutivo general, toda vez que el gobierno de la Provincia sea necesitado a intervenir en ellas». El proyecto de 1833 fué elaborado por tres reputados jurisconsultos: los doctores Mateo Vidal, Diego Alcorta y Justo García Valdéz.

172. Los que afirman que el largo proceso histórico de la organización constitucional argentina es absolutamente distinto al de la organización constitucional de los Estados Unidos, no han dado al pacto de 1831 y al período de la Confederación la importancia que han tenido para las instituciones del país. Podría sostenerse que el punto de partida no fué, indudablemente, el mismo en una y otra Nación, aunque es necesario hacer al respecto la reserva de que nuestro federalismo tiene antecedentes orgánicos innegables en la remota época colonial, como se ha comprobado en capítulos ante-



riores de este libro. Los cabildos, luego las intendencias, el espíritu localista de los pueblos, el individualismo ingénito, por una parte; y por otra, la geografía del país, las distancias, las diferencias de carácter etnológico en los habitantes de las diversas regiones, la variedad de costumbres, los antagónicos intereses de cada zona, y tantísimos factores más, contribuyen a que este país estuviera preparado o predispuesto para el régimen federativo cuando se emancipó de la madre patria. Muy verdadera debió ser su estructura federalista y muy indelebles los caracteres que le imprimió el pasado colonial, cuando se frustraron todos los empeños para constituirlo según la fórmula del régimen consolidado en unidad. Pero acepto por un momento que en su punto de partida ese proceso histórico haya sido distinto al de los Estados Unidos; ¿puede negarse que cuando se hizo la organización nacional en ambos países los Estados o provincias contribuían a ella investidos con todos los poderes y derechos inherentes a la más plena autonomía política? ¿Puede negarse que, aquí como allá, antes de la Constitución nacional los Estados o provincias formaron, mediante el pacto, una *Confederación*, en virtud de aquellos poderes y derechos originarios? ¿Se puede negar que al darse su Constitución los Estados o provincias pasaban de la *separación a la unión*, delegando a un gobierno federal ciertas funciones y reservándose las demás sin definir las?

173. Algunos arguyen que la Confederación de la época de Rozas fué tan sólo el lábaro con que éste cubría su omnímodo poder, y que la autonomía de las provincias fué una grosera mistificación. Observaré, por mi parte, que el poder dictatorial de Rozas, del cual usó y abusó durante veinte años, lejos de transformar la estructura federalista del país fijóle relieves todavía más acentuados y firmes. El dejaba a las provincias — a sus caudillos, si se quiere, que lo mismo da, — libertad de acción para gobernarse independientemente, en todo lo que no afectara los que consideraba intereses nacionales, cuya dirección ejercía por delegación expresa de las legislaturas. Considerable era su influencia en todo el país como jefe supremo de la Confederación y Gobernador de la Provincia más importante: la cabeza coordinaba el movimiento de los miembros del cuerpo político...

La suma del poder público tóvola en su Provincia, cuando se la confirió el plebiscito de 1835. Para lograr su exaltación al poder nacional eso no bastaba: faltábale el voto de las *provincias*, que luego consiguió. La comisión representativa, instituída por el pacto del 31, era para él un obstáculo serio en ese sentido, el único obs-



táculo a la sazón. Paz había caído prisionero de las tropas de Estanislao López (mayo de 1831), y su supremo poder militar se deshizo en consecuencia de este suceso; vencido La Madrid, que pretendió sustituirlo, ninguna amenaza grave presentábase por el lado del interior para la realización a Rozas de sus planes.

La comisión representativa habíase reunido en Santa Fe, en febrero de 1831. Con motivo de haber dirigido una circular a los gobiernos provinciales para que enviasen sus representantes, el diputado de Corrientes, don Manuel Leiva, escribió a su amigo don Tadeo Acuña, ministro del Gobernador de Catamarca, encareciéndole la conveniencia de apresurar la reunión del Congreso Constituyente nacional. En el mismo sentido escribió don Juan B. Marín, de Córdoba. Pero he ahí que esas cartas — cuyo contenido debía reservarse — cayeron en poder de Quiroga y de Rozas, que las consideraron ofensivas. El primero amenazó al doctor Marín con hacerlo ahorcar; y el segundo reclamó ante el Gobernador de Corrientes, don Pedro Ferré, por «los vergonzosos documentos» e «ideas anárquicas» de su enviado el señor Leiva⁵⁸. Puede colegirse, pues, cuál fué la suerte que cupo a la comisión representativa.

174. Cuando Rozas concluyó su primer período gubernativo (1829-1832), la Legislatura ofrecióle reelegirlo, pero él se excusó, y aquella nombró al general don Juan Ramón Balcarce por tres años. Los amigos del futuro dictador promovieron la caída del nuevo gobierno con la «revolución de los restauradores» (octubre de 1833). Eligió la Junta al general Viamonte, quien tampoco pudo desempeñar su mandato, viéndose obligado a renunciar (1º de octubre de 1834). Rozas dominaba la situación, y nadie podía gobernar sino él mismo. Encargóse provisionalmente el ejecutivo al doctor Manuel V. Maza, obsecuente servidor del «héroe del desierto»: En el breve interinato del doctor Maza ocurrió el asesinato de Facundo Quiroga, el 16 de febrero del año 1835. La situación era grave y favorecía las ambiciones del caudillo porteño. Quiroga, cuya influencia era preponderante en el interior, hubiera podido desbaratar sus planes; pero ahora, ¿quién le impediría realizarlos? Aquél lo había requerido para trabajar por la reunión del Congreso Constituyente nacional; pero considerando Rozas que nada era más inoportuno que la Constitución, en las circunstancias porque

(58) Pueden verse estas cartas en M. Ruiz Moreno, *La Revolución contra la Tiranía y la Organización Nacional* (Rosario, 1905), t. I, págs. 180 a 184, y en A. del Valle, *Nociones de Derecho Constitucional*, cit., p. 470.



atravesaba el país, adujo el argumento que siempre estuvo en sus labios para cohonestar su repugnancia al imperio de la legalidad: «no ha llegado aún el momento oportuno, porque el país no está preparado para darse una Constitución»...!

El pusilánime doctor Maza, dándose cuenta de que no podía demorarse más la exaltación de Rozas al mando supremo de la Provincia, eliminóse mansamente, para que la Legislatura abriese de par en par las puertas a la dictadura vitalicia y entregara a su ambición la vida y el honor de sus hijos! Rozas había renunciado varias veces el cargo que se le había brindado con tanta insistencia, — sus renunciaciones, en total, fueron once desde 1832 hasta 1835, — porque quería algo más que el gobierno regular: quería «la suma del poder público». Prestóse la Legislatura a complacerlo en tan inicua pretensión y sancionó la ley del 7 de marzo de 1835, cuya parte dispositiva decía así:

«Art. 1º Queda nombrado Gobernador y Capitán General de la Provincia, por el término de cinco años, el Brigadier General D. Juan Manuel de Rozas». — «Art. 2º Se deposita *toda la suma del poder público* de esta Provincia, en la persona del Brigadier General D. Juan Manuel de Rozas, sin más restricciones que las siguientes: 1ª Que deberá conservar, defender y proteger la Religión Católica Apostólica Romana; 2ª que deberá defender y sostener la Causa Nacional de la Federación que han proclamado los pueblos de la República». — «Art. 3º El ejercicio de este poder extraordinario durará todo el tiempo que a juicio del Gobernador electo fuese necesario»⁵⁹.

175. Rozas no se creyó bastante garantizado con la ley del 7 de marzo, para salvar su responsabilidad personal por el ejercicio del poder absoluto que se le confería. Exigió una consulta *plebiscitaria*, y el pueblo de Buenos Aires, fascinado por su caudillo favorito, resolvió, por 9.320 votos contra 4, ratificar aquella terrible ley⁶⁰. ¡Ah, los plebiscitos de las masas ignorantes y sugestionadas

(59) Colección de Angelis, cit., t. II, p. 1345. Se advertirá fácilmente que la dictadura sería *vitalicia*, según se deduce del artículo 3º, no obstante la declaración del art. 1º

(60) Los cuatro votos pertenecieron a los señores: Juan José Bosch, Jacinto Rodríguez Peña, Juan Escobar y el coronel Aguirre. En la Legislatura votaron en contra de la ley, los señores: Francisco A. Wright, Ignacio Martínez, Irineo Portela, general Matías Irigoyen, Juan José Fonseca, doctor Diego Alcorta (uno de los redactores del proyecto de Constitución de 1833) y Ramón Olavarrieta.



por los gestos de un caudillo astuto, cuánta sangre han hecho correr al conjuro de su nombre! ¡Cuánta maldad se ha consumado por los poderes ilimitados que de ellos han surgido!

Reconsiderada en Sala plena la ley del 7 de marzo y ratificada por el voto directo del pueblo, Rozas ya no podía tener escrúpulos de mera formalidad para ocupar el gobierno, y se hizo cargo del mismo el 16 de abril. Llegaba al poder absoluto por las vías legales, elevado por la Junta de Representantes de la Provincia, que era cuerpo legislativo y constituyente a la vez. Para juzgar la dictadura que Rozas iniciaba en Buenos Aires, en lo que hace a su fundamento o base legal, no debe olvidarse la ley orgánica del 3 de agosto de 1821, por la cual la Junta declaróse extraordinaria y constituyente, es decir, Convención constitucional. Alberdi decía que «un cuerpo legislativo, con facultades constituyentes, con poderes de Convención, por tiempo indefinido, es monstruosidad sin ejemplo en política»; pero admitía que la delegación de facultades extraordinarias a Rozas, como Gobernador de la Provincia, «era un cambio en la constitución del gobierno que la Sala pudo hacerlo, porque era poder constituyente»⁶¹. Aún más; la consulta directa al pueblo, recabada por Rozas como condición para aceptar tan inmenso poder y el voto casi unánime de los que concurrieron al plebiscito, legalizaba todavía más la dictadura. Todo eso hacía decir al agraciado con tan estupendo encargo, que se hallaba «poseído del más vivo entusiasmo que ha debido causarle la *ilimitada confianza* que le dispensan casi todos sus compatriotas, complaciéndose a una voz de la firme resolución con que la Honorable Sala de Representantes ha querido encomendar a su patriotismo, dirección y esfuerzos, la grande empresa de salvar la Patria», etc. E insinuando hasta dónde iban a llegar sus procedimientos, agregaba: «No puede dejar de conmovirse al considerar las medidas de precaución y escarmiento que es necesario tomar, no tanto por las personas sobre que deban recaer, como por los enlaces y dependencias de amistad y sangre que los vinculan al país»⁶². Pero el hecho de que Rozas ejerciera perversamente el poder absoluto, no implica que lo hubiera usurpado, como algunos afirman.

176. Con la exaltación del caudillo de la campaña al gobierno supremo, acentuábase la influencia de la *plebe* en la política; era

(61) *Bases*, etc. (Besanzón, 1858), t. I, págs. 305 y 306. Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, págs. 182-185.

(62) Contestación a la Junta, 4 de abril, en la colección de Angelis, cit. t. II, p. 1350.



un nuevo factor, que, desde los sucesos del año 20, reclamaba se le reconociese como parte interesada en el gobierno de la Provincia y en las luchas cívicas. La plebe fué el basamento de la dictadura, que le dió con su adhesión incondicional, en la campaña y en la ciudad, toda la consistencia de que aquélla tuvo necesidad para perpetuarse hasta 1852⁶³.

La *popularidad* del gobierno *fuerte* creado en 1835 por la Junta de Representantes⁶⁴, manifestóse por signos inequívocos. La ciudad dió al respecto la nota más sobresaliente del entusiasmo con « las funciones federales » que hubo en las calles, en los teatros y en los templos (!) donde se colocó en promiscuidad escandalosa la efígie del dictador con las imágenes sagradas! Las turbas arras-

(63) « Fué la encarnación viva de los sentimientos, de las ideas, de las aspiraciones de las campañas argentinas, que con él a la cabeza se impusieron por la primera vez en el gobierno y en la política. La existencia del pueblo argentino, proclamado por la revolución del año 10, contaba diez y nueve años cuando Rozas subió al mando. La civilización argentina apenas si se había extendido al límite estrecho de las ciudades. De éstas exclusivamente, y no de otra parte, habían salido los hombres que marcaron en el gobierno las dos épocas anteriores: la de las clases ilustradas y dirigentes que hicieron la revolución, y la de las clases medianamente acomodadas que suplantaron airadas a aquellos hombres. Quedaba la mayoría de las campañas, de Buenos Aires sobre todo, que había visto cómo los caudillos de las demás provincias se imponían a los hombres de la ciudad; y esa mayoría se creyó con el mejor derecho a llevar sus representantes al gobierno. El que estuviere en mejores condiciones, era el indicado para marcar la nueva época. Ese fué Rozas, Rozas fué el engendro de esas aspiraciones ». A. Saldías, *Hist. de la Confed. Arg.* (Buenos Aires, 1911), t. V, págs. 350-351.

(64) En la Sala legislativa decía el diputado Medrano en 1834, al tratarse de la primera renuncia de Rozas: « Debemos ponernos en el mismo caso del senado romano con el famoso Cincinato, a quien en circunstancias análogas llamó al gobierno de la República. Llega el caso de que Roma cree que era preciso hacer uso de las virtudes y méritos de Cincinato, y lo llama; éste resiste, si no me equivoco, en nombre de las mismas razones que ha invocado el general Rozas en su renuncia. Roma está perdida; Roma está abandonada a los partidos, a la discordia, a la maledicencia, al héroe mismo lo han tratado con ingratitud. Nada dijo aquel célebre romano que no diga ahora el general Rozas. Pero el senado nombra una comisión, y Cincinato, convencido por la razón, abandona la mancera, marcha a Roma, empuña el cetro y salva a su patria. Y don Juan Manuel de Rozas, ¿podrá negarse a salvar la patria cuando la ve amenazada por peligros que él mismo reconoce, cuando es la patria que lo llama y le dice: ¡Hijo, ven a salvarme! ». M. A. Pelliza, *La Dictadura de Rozas* (Buenos Aires, 1894), págs. 80-90. « Este era el tono — dice este autor — éstas las alabanzas con que una obsecación inconcebible endiosaba al futuro dictador ».



traron su carruaje y luego se uncieron a un carro triunfal que paseó por las calles con gran retrato de su ídolo; como les ha gustado siempre hacer para demostrar obediencia servil... Sarmiento, cuya repugnancia hacia la dictadura es notoria, reconoció que «nunca hubo gobierno más popular, más deseado, ni más bien sostenido por la opinión»⁶⁵.

177. Volviendo ahora a lo que antes afirmaba acerca de la condición política de las provincias durante la época de Rozas, insistiré una vez más en decir que el estado de *Confederación* pura en que se encontraban entonces — dando a estas palabras toda su significación jurídica — era un hecho positivo que no puede desconocerse. No son parte a desautorizar esta afirmación algunas intervenciones del dictador de Buenos Aires en la política de las provincias, fundándose en que su papel de defensor de «la causa nacional de la federación» daba cierta amplitud a sus poderes. Tampoco afecta la verdad de aquel aserto la circunstancia de que el sistema representativo en las provincias fuera unas veces verdad y otras simple mentira convencional. Nadie puede decir que en esto del sistema representativo la condición de las autonomías confederadas haya sido en nuestro país análoga o remotamente parecida a la de los Estados norteamericanos; pues éstos continuaron gozando de la libertad política y del sistema constitucional que ya tenían antes de la independencia, mientras que nuestras provincias se hallaron en la necesidad de iniciar después de su emancipación la difícil práctica del orden legal. El argumento de que los gobernadores dominaban la situación y sometían las legislaturas a su arbitrio, sólo prueba que el abuso del poder es humana flaqueza en cualquier época. Aún después de haber transcurrido cerca de sesenta años del día venturoso en que se promulgó la Constitución vigente, ¿no hemos visto en 1908 clausurar el Congreso con un piquete de bomberos? Y en los días que vivimos, ¿no hemos visto a un Gobernador de Provincia suprimir con la fuerza policial la Legislatura? ¿Y desde cuándo, sino de ayer, el sistema representativo es una realidad en el país? ¿No se han formado los congresos y las legislaturas por las coacciones y fraudes de presidentes y gobernadores?

178. En el largo período de la Confederación argentina presidida por Rozas, operóse una profunda transformación social —

(65) *Facundo* (ed. 1874), p. 171; cit. en Saldías, *Hist. de la Confed. Arg.*, cit., t. II, p. 246.



todavía no estudiada suficientemente — que tuvo, claro está, el carácter violento correspondiente a las grandes evoluciones de un pueblo que busca ansioso su punto de gravedad. Que Rozas contribuyó consciente o inconscientemente a la consecución de ese punto de gravedad, no es posible negarlo. El hizo que el país se acostumbrara a respetar el poder de la Nación, a tolerar el funcionamiento ininterrumpido del centro motor de la vida nacional, suceso que en vano intentaron los gobiernos anteriores desde 1810. Cuando el dictador cayó vencido por la espada que empuñaba el general Urquiza, las provincias, con sus caudillos, con sus clases gobernantes, con sus masas populares, marcharon fácilmente por el camino de la ley y del orden como si antes lo hubieran conocido. Y — curioso fenómeno — la única que se resistió y se aisló de la unión constituida por la carta soberana de 1853, la única que se reconcentró en sí misma dirigiéndose hacia rumbos peligrosos para la nacionalidad, fué aquella donde afluyeron en mayor número y donde más pesó la influencia de los más apasionados enemigos del régimen que presidió el general Rozas.

Las páginas precedentes no tienen por objeto vindicar la omni-nosa dictadura, ni justificar los grandes excesos del poder que se cometieron en veinte años. Rozas pudo, disponiendo de inmenso influjo en todo el país, constituirlo legalmente conforme a las aspiraciones políticas del mismo, que decía representar. Pasadas las crisis tremendas de 1840-45, fuéle posible congrega los diputados de la Nación, para que elaborasen el código institucional; pero no resignándose a abandonar la dictadura, tal código resultábale importuno. Y como era necesario organizar jurídicamente el país, el último obstáculo que se oponía a este designio debía ser removido. La dictadura, como sistema permanente, no podía admitirse por ningún argentino que comprendiera los verdaderos intereses de la patria. Si ese último obstáculo era Rozas, Rozas debía ser derrocado. Esta fué la obra que emprendió el general Urquiza en 1851.

El acuerdo de San Nicolás**Base fundamental de la organización constitucional**

179. El pronunciamiento del general Urquiza. — Si Rozas hubiera querido facilitar la organización constitucional de la Nación hubiese podido hacerlo en cualquier época de su largo gobierno. Ningún argentino había conseguido, desde 1810, como él, ejercer una influencia política tan exclusiva sobre nuestro pueblo. La situación prevista en el pacto federal de 1831 habíase presentado propiamente repetidas veces para dar cumplimiento sin más demoras a la promesa solemne que aquel convenio contenía respecto a la convocatoria del Congreso Constituyente. Pero Rozas buscó siempre algún pretexto para postergar indefinidamente la realización de tan deseado acontecimiento. Su argumento preferido a fin de imposibilitar la organización nacional, era que el pueblo argentino no estaba todavía preparado para realizarla en condiciones favorables. Aducía, al efecto, como justificativo de su extraviada política, que era necesario, antes de constituir la Nación, antes de arreglar el gobierno general, organizar las provincias, fijar normas permanentes a los gobiernos particulares de ellas. « Eran éstas mis vistas y opiniones en todo el tiempo que presidí el gobierno de Buenos Aires, encargado de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina » — escribía desde el ostracismo en 1869¹. « Obsérvese que una República federativa — agregaba — es lo más quimérico y desastroso que pudiera imaginarse, toda vez que no se componga de Estados bien organizados en sí mismos, porque, conservando cada uno su soberanía e independencia, la fuerza del gobierno general, con respecto al interior de la República, es casi

(1) Carta a la señora N. N., fechada en Southampton (septiembre 22); en Zinny, obra y ed. citadas, t. I, p. 230.



ninguna, y su principal y casi toda su investidura es de pura representación, para llevar la voz a nombre de todos los Estados confederados, en sus relaciones con las naciones extranjeras; de consiguiente, si dentro de cada Estado en particular no hay elementos de poder mantener el orden respectivo, la creación de un gobierno general federal representativo no sirve más que para el desorden parcial que suceda, y hacer que el escándalo de cualquier Estado se derrame por todos los demás ».

180. Así Rozas conservaba, muchos años después de haber sido despojado del poder supremo que ejerció durante veinte años, su sofisma político predilecto para cohonestar su repugnancia al régimen constitucional con las exigencias de la opinión pública, porque — como observa Alberdi y es de toda evidencia — la Constitución es la muerte de la dictadura, y Rozas no quería ser otra cosa que dictador irresponsable. Que pudo facilitar la organización, más aún, asegurarla eficaz y definitivamente, no puede ponerse hoy en duda. Un ejemplo sólo, demostrativo de la adhesión incondicional de pueblos y caudillos a su persona y a todos los planes que tramaba, está en las leyes que las legislaturas provinciales dictaron cuando se pronunció el general Urquiza, el 1° de mayo de 1851, poniendo a disposición de su voluntad omnipotente todos los recursos y medios de defensa para que pudiera sostenerse en el gobierno. La nota más alta del servilismo político fué dada entonces por la Junta de Representantes del pueblo que él más había castigado con sus desmanes sangrientos, por la Legislatura de Buenos Aires, cuando sancionó la ley del 20 de septiembre de 1851, cuyo artículo 2° disponía: «Correspondiendo los representantes del pueblo hasta donde les es posible a este acto eminentemente patriótico de S. E. (el retiro de su renuncia del P. E.), *declaran solemnemente que todos los fondos de la Provincia, las fortunas, vidas, fama y porvenir de los representantes de ella y de sus comitentes, quedan sin limitación ni reserva alguna a disposición de S. E., hasta dos años después* de terminada gloriosamente la guerra contra el loco, traidor, salvaje unitario Urquiza, y la que S. E., sabia y enérgicamente, ha declarado contra el Brasil por sus memorables notas de 18 de agosto del presente año, en contestación al excelentísimo señor ministro de S. M. Británica, caballero don Enrique Southern »². Esa ley denigrante y monstruosa, que exo-

(2) Colección de Angelis, cit., t. IV, p. 201; *Archivo Americano* (segunda serie), n° 27, págs. 176 a 189.



neraba a Rozas de las consecuencias de la injustificable declaración que he transcripto para hacer responsables de ellas a los mismos representantes; esa ley autorizada por legisladores que pertenecían a lo más selecto de la sociedad porteña, demuestra acabadamente la magnitud del poder dictatorial que Rozas concentraba en sus manos, y revela cómo pudo hacer él la felicidad del pueblo que oprimía en vez de emplear toda su influencia irresistible en despotizarlo.

Levantado en 1835 al poder supremo por un voto plebiscitario, tan unánime que no se prestaba a equívocos sobre la adhesión de sus gobernados, desde aquella fecha memorable su voluntad no conoció límite alguno, porque allá donde no podía imponerse por la sugestión o la intriga política, que con especial habilidad sabía manejar, esgrimía instrumentos de fuerza que variaban según las circunstancias.

Los argentinos, pues, no podían esperar de Rozas el establecimiento de un régimen constitucional. El era hasta entonces el único obstáculo para realizar la organización del país: había que separarlo de la escena, por consiguiente. Esta cruzada redentora la emprendió el general Urquiza, que desde mucho tiempo antes preparaba pacientemente los elementos necesarios para hacer prácticos sus patrióticos propósitos. El Gobernador de Entre Ríos estuvo a punto de pronunciarse contra el poder de Rozas en el año 1846, como lo afirma el historiador Zinny³, quien observa que si en esa fecha Urquiza tuvo que postergar la campaña, fué debido a que los Madariaga, de Corrientes, no se sujetaron a los planes que aquél había combinado.

181. Urquiza pasó una nota, el 5 de abril de 1851, a los gobernadores de Provincia, comunicándoles sus propósitos de emprender la campaña contra Rozas⁴. El 5 de enero del mismo año, el perió-

(3) Obra y ed. citadas, t. I, p. 486.

(4) «Ha llegado el momento — decía — de poner coto a las temerarias aspiraciones del Gobernador de Buenos Aires, quien no satisfecho con las inmensas dificultades que ha creado a la República, por su caprichosa política, pretende ahora prolongar indefinidamente su dictadura odiosa, reproduciendo las farsaicas renunciaciones, a fin de que los gobiernos confederados, por temor o interés mal entendido, encabezen el suspirado pronunciamiento, que lo coloque de hecho y sin responsabilidad en la silla presidencial argentina»... «Y cansado ya de esperar un cambio, una modificación racional en la política del general Rozas, ha resuelto al fin ponerse a la cabeza del gran movimiento con que las provincias del Plata deben sostener sus creencias, sus principales principios políticos, sus pactos federativos», etc., etc.



dico « La Regeneración », en Concepción del Uruguay, había publicado un significativo artículo editorial sobre la organización política del país, que motivó protestas airadas en Buenos Aires de parte de los rosistas, al punto de provocar una declaración expresa del general Urquiza respecto de sus verdaderas intenciones. En efecto, contestando a una carta del doctor Rufino de Elizalde, en la que le pedía que desautorizara la referida publicación, decíale entre otras cosas: «...Es preciso que Vd. entienda que la Provincia de Entre Ríos, cuya prensa no depende absolutamente del gobierno, organizada y uniformada en opiniones, sin díscolos ni revoltosos, y marchando apoyada en su gloria por la senda que señala la civilización, *participa con su jefe* del deseo de ver la República arreglada. *Yo en particular, fervientemente espero ver esa organización en mis días, habiendo contribuído a ella* ».

182. El 1º de mayo del año 51, el general Urquiza, investido con las facultades gubernativas ordinarias y extraordinarias por la Sala de representantes de la Provincia, hizo la famosa declaración de su pronunciamiento contra Rozas, que la historia reconoce sin discrepancia como el punto de partida de nuestra organización constitucional. El dictador había repetido en ese año su renuncia del cargo de manejar las relaciones exteriores de la Confederación Argentina, que las provincias le habían confiado desde que se disolvió la comisión representativa, en 1832, creada por el pacto federal. Si esa renuncia, que él invariablemente reiteraba, era aceptada por los gobiernos confederados, desaparecía como autoridad nacional, quedando reducido a ser nada más que uno de los catorce gobernadores provinciales. La declaración del gobierno entrerriano se limitaba a aceptar la abdicación que Rozas ofrecía: « 1º Que es la voluntad del pueblo entrerriano reasumir el ejercicio de las facultades inherentes a su territorial soberanía, delegada en la persona del Excmo. Sr. Gobernador y Capitán General de Buenos Aires, para el cultivo de las relaciones exteriores y dirección de los negocios generales de paz y guerra de la Confederación Argentina; en virtud del tratado cuadrilátero de las provincias litorales, fecha 4 de enero de 1831. — 2º Que una vez manifestada así la libre voluntad de la Provincia de Entre Ríos, queda ésta en aptitud de entenderse directamente con los demás gobiernos del mundo, hasta tanto que congregada la Asamblea Nacional de las demás Provincias hermanas sea definitivamente constituida la República, etc. » ⁵✱

(5) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, p. 471, n° 2874.



El Gobernador de la provincia de Corrientes, general Benjamín Virasoro, en virtud de las facultades que la Legislatura le había concedido, hizo una declaración análoga el 21 de mayo del mismo año ⁶.

183. Finalmente, el gobierno de Entre Ríos concertó un tratado de alianza ofensiva y defensiva con el Emperador del Brasil y el gobierno de la República Oriental del Paraguay, el 29 de mayo, tendiente a «mantener la independencia y pacificación del territorio de la misma República (O. del U.), haciendo salir del territorio de ésta al general don Manuel Oribe, y las fuerzas argentinas que manda ⁷; y cooperando para que, restituídas las cosas a su estado normal, se proceda a la elección libre del Presidente de la República, según la Constitución del Estado Oriental» (artículo 1). Otra cláusula del tratado establecía: «Aun cuando esta alianza tenga por único fin la independencia real y efectiva de la República Oriental del Uruguay, si por causa de esta misma alianza el gobierno de Buenos Aires declarase la guerra a los aliados, individual o colectivamente, la alianza actual se tornará en alianza común contra el dicho gobierno, aun cuando sus actuales objetos se hayan llenado, y desde ese momento la paz y la guerra tomarán el mismo aspecto» (art. XV) ⁸. Un convenio accesorio se firmó el 21 de noviembre ⁹, entre los representantes del Brasil, Entre Ríos y Corrientes, en el cual se deslindaban los deberes recíprocamente impuestos por la alianza contra Rozas. El artículo 1º del convenio contenía esta afirmación terminante ¹⁰: «Los Estados

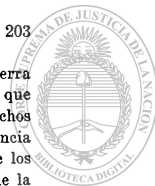
(6) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, p. 471, n° 2875.

(7) Al servicio de Rozas.

(8) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, p. 471, n° 2876.

(9) *Ibidem*, p. 475, n° 2882.

(10) Creo que, sin entrar en mayores detalles, bastará la relación documentada de los sucesos anteriores a la caída del dictador, que hago en el texto, para desautorizar la afirmación de Sarmiento y otros, quienes han sostenido sin fundamento alguno, que la campaña contra Rozas fué impuesta a Urquiza por el Emperador del Brasil. En su *Campaña del ejército grande*, Sarmiento dice que «el Brasil le pasó (a Urquiza) una nota terminante, anunciándole que con él, sin él, contra él, entraba próximamente en campaña; y para no ser más el juguete de sus incertidumbres, le hizo firmar un tratado por el cual le obligaba (sic) a hacer la declaración que tuvo lugar el 1º de mayo de 1851». etc. (*Obras*, ed. A. Belin Sarmiento, t. XIV, p. 111). El mismo Sarmiento había afirmado, antes de disgustarse con el general Urquiza, que «por el intermedio del gobierno de Montevideo se habían entablado comunicaciones con el Brasil» (en el «Sud América», 9 de julio de 1851; *Obras*, cit., t. VI, p. 469). — Estas contradicciones en que incurrió frecuentemente Sarmiento demuestran cómo la pasión política no es conciliable con la verdad histórica.



aliados declaran solemnemente que no pretenden hacer la guerra a la Confederación Argentina, ni coartar de cualquier modo que sea, la plena libertad de sus pueblos, en el ejercicio de los derechos soberanos que derivan de sus leyes y pactos, o de la independencia perfecta de su Nación. Por el contrario, el objeto único, a que los Estados aliados se dirigen, es a libertar al Pueblo Argentino de la opresión que sufre bajo el dominio tiránico del Gobernador don Juan Manuel de Rozas, y auxiliarlo para que, organizado en la forma regular que juzgue más conveniente a sus intereses, a su paz y amistad con los Estados vecinos, pueda constituirse sólidamente estableciendo con ellos las relaciones políticas y de buena vecindad, de que tanto necesitan para su progreso y engrandecimiento ».

184. Legitimidad y propósitos del pronunciamiento. — Algunos escritores han negado que los gobernadores de Entre Ríos y Corrientes procedieran lícitamente alzándose contra el poder de Rozas; y otros llegan hasta la exageración de sostener que aquellos mancillaban el honor nacional aliándose con los gobiernos del Brasil y del Uruguay para lograr sus propósitos. Ni Urquiza cometió un acto de rebelión contra alguna autoridad nacional definitivamente constituida, ni los convenios internacionales de mayo y noviembre del 51 eran atentados a la soberanía de la Nación Argentina. Ya he dicho en el capítulo anterior, que, mediante el *pacto* de 1831, concertado *por los gobiernos provinciales* como órganos representativos de las autonomías locales, se creó en nuestro país un régimen de gobierno confederal. La autoridad encargada de la gestión de los intereses generales de la Confederación, según las formas convenidas, recibía así sus poderes de la voluntad concordante de dichos gobiernos provinciales, *no del pueblo argentino*. Se realizaba entonces, como he dicho, una forma típica de organización política, que no era otra que la de una *Confederación*. Se sabe bien cuáles son las características institucionales y las posibles consecuencias de este régimen: 1º el derecho de nulificación; 2º el derecho de seseción; en otras palabras: el derecho que conservan los Estados o provincias confederadas de declarar nulos los actos de la autoridad encargada de la gestión común, porque en concepto de aquéllos violen el pacto, con la facultad de retirar por su parte el encargo, y el derecho de separarse de la unión confederativa, denunciando el pacto que la constituyó. Como observa



Jellinek¹¹, al poder o autoridad central «no se relaciona ningún *imperium* sobre los Estados de la Confederación, no confiándole el derecho ningún medio de hacer cumplir su voluntad. Contra el miembro de la Confederación que se rebela, aquél no puede tener otro recurso que la compulsión del derecho internacional, que, en ausencia de toda disposición contenida en el pacto fundamental a este respecto, toma el carácter de la guerra ordinaria y, en caso contrario, aquel de la ejecución federal».

Al resolver sus pronunciamientos contra Rozas (autoridad confederal instituida por *convenio interprovincial*), las provincias de Entre Ríos y Corrientes ejercitaban un derecho innegable, que era derivado de la naturaleza jurídica de la organización fundada por el pacto de 1831. Estas dos provincias retiraban el encargo de mantener las relaciones exteriores y de atender los asuntos de paz y guerra que por su parte habían confiado al Gobernador de Buenos Aires. «Como no existía ley alguna *nacional* que le hubiese conferido esas facultades y Rozas sólo las tenía por habérselas tomado o por la tolerancia de los demás caudillos provinciales¹², — dice Varela, — él no podía invocar ningún *derecho propio*, inherente a su cargo, ni tampoco un mandato especial para continuar ejerciéndolas en contra de la voluntad de las provincias». «Jurídicamente — agrega — el general Urquiza procedía dentro de sus facultades como Gobernador de Entre Ríos»¹³.

185. En cuanto a los propósitos políticos del pronunciamiento, las declaraciones oficiales del general Urquiza al emprender la campaña contra el dictador y sus juramentos solemnes revelábanlos claramente. Desde luego, y como antecedente personal del Gobernador de Entre Ríos, debe recordarse aquí que él había firmado, como presidente de la Legislatura de esta Provincia, la ley de octubre 2 de 1827, estableciendo las bases o condiciones con que ésta se presentaría a cooperar en la obra de la organización nacional. Aquella ley había dispuesto, que «el Congreso de Entre Ríos nombraría, a la brevedad posible, el diputado que debe concurrir por esta Provincia a la formación del cuerpo nacional; con la expresa condición de no admitir otra base de Constitución que la de gobierno *republicano-representativo-federal*»¹⁴, forma de gobierno que

(11) *L'Etat moderne et son droit* (ed. franc., París, 1913), t. II, p. 531.

(12) Gobiernos provinciales, es más exacto.

(13) Obra citada, t. III, pgs. 503 y 504.

(14) *Recopilación de Leyes, Decretos y Acuerdos de la Provincia de Entre Ríos*, cit., t. VI, p. 125.



fué después textualmente establecida por el Congreso de 1853 en el artículo 1° de la Constitución vigente.

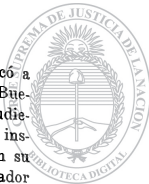
Por otra parte, los pactos interprovinciales concertados desde el año 1820 y en particular el tratado de 1831, que ya he examinado, preestablecían imperativamente el objeto del movimiento libertador, iniciado por la Provincia de Entre Ríos y secundado por la de Corrientes; y ese objeto primordial consistía en verificar la convocatoria de la asamblea soberana que, en representación del pueblo de las Provincias Unidas, sancionara la *Constitución federal*. Esto era lo que se proponía el general Urquiza con su pronunciamiento del 1° de mayo de 1851.

186. Después de Caseros. — Rozas fué vencido en la memorable batalla de Monte Caseros el 3 de febrero de 1852. El general Urquiza había conseguido formar un ejército perfectamente disciplinado y equipado con todos los elementos necesarios para asegurarse el triunfo en la lucha con las huestes de Rozas, que, no sin fundamento, pudieron sospecharse más capaces de lo que resultaron en el combate. El ejército libertador, compuesto de 28.189 hombres⁵¹, dispersó a las tropas de Rozas y las puso en precipitada fuga; éste se apresuró, por supuesto, a retirarse del campo de la acción, y dirigiéndose a Buenos Aires, se refugió en la casa del ministro inglés, Mr. Gore¹⁸, de donde salió para el destierro.

(15)	Fuerzas entrerrianas	10.670 soldados
	» correntinas	5.260 »
	Batallones o divisiones compuestos de hijos de Buenos Aires	4.249 »
	Fuerzas brasileñas	4.040 »
	» orientales	1.970 »
	Trenes, caballadas, parque, etc.	2.000 »
	Total	28.189 »

Véase J. Victoria, *Urquiza y Mitre; contribución al estudio histórico de la organización nacional* (Buenos Aires, 1906), p. 19.

(16) El general Mansilla refiere una anécdota interesante, que demuestra el concepto de Rozas sobre el pueblo que tanto había encarnecido. Cuando Rozas llegó a la casa del señor Gare éste no se hallaba en ella, y al regresar encontró al dictador vencido durmiendo plácidamente. « Pero señor, V. E. así » — le dijo despertándolo y con el aire de un hombre que quiere decir: es necesario pensar en la fuga, pero que sin embargo lo insinúa con todos sus gestos y ademanes. « Eh! — le contestó Rozas; tranquilícese usted, yo conozco este pueblo, lo he ensillado, le he apretado la cincha, ha corcoboado y no me ha volteado; de aquí no me vendrán a sacar, es la casa de un ministro inglés ». — *Revista de Buenos Aires*, t. VIII, p. 248.



Al día siguiente de su victoria, el general Urquiza se dedicó a reorganizar provisoriamente el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, hasta que fuese convocado el pueblo a elecciones y pudiera manifestar libremente su voluntad, a fin de que todas las instituciones provinciales quedaran definitivamente restauradas en su funcionamiento regular. El general Urquiza nombró Gobernador interino al doctor Vicente López y Planes (el autor del himno patrio), adornado con las especiales condiciones que lo caracterizaban como una personalidad descollante en la política nacional. Por la probidad e inteligencia que lo distinguían, el doctor López representaba en el gobierno de Buenos Aires una garantía efectiva de que serían respetados los derechos de la Provincia en el ejercicio de su autonomía política. Designó para ministros al doctor Valentín Alsina, de gobierno; al doctor Luis José de la Peña, de relaciones exteriores; al doctor Benjamín Gorostiaga, de hacienda; y al coronel don Manuel Escalada, de guerra y marina. Por decreto expedido el 16 de marzo, creó el ministerio de instrucción pública, que el Gobernador confió a su hijo, el doctor Vicente Fidel López, llamado más tarde a desempeñar un papel brillante en célebres sucesos políticos. La composición de este ministerio, en el cual el doctor Alsina tenía la más importante de las carteras, demuestra acabadamente cómo el general Urquiza respetaba la autonomía de Buenos Aires, al mismo tiempo que ponía en práctica su decidido empeño de promover *la fusión de todos los partidos* por él proclamada¹⁷, porque es lógico suponer que el doctor López lo consultó sobre el nombramiento del ministro de gobierno.

Esta labor de reorganización gubernamental de la Provincia fué completada por un decreto del Gobernador provisorio, el 19 de marzo, convocando al pueblo para la elección de representantes.

187. No era Rozas, sin embargo, el obstáculo más difícil de remover para lograr, en 1852, la consecución de los propósitos de organización que traía el general Urquiza, apoyado por los muchos argentinos ilustres que lo rodeaban; vencido aquél, quedaban subsistentes otros obstáculos quizá más graves y más arduos, provo-

(17) En la proclama del 4 de febrero, el general Urquiza decía: «...*Ciudadanos*: El ejército aliado de vanguardia se propuso salvarnos del despotismo sangriento que os oprimía y ha llenado su misión de gloria. Rozas ha desecndido del poder usurpado al pueblo, y están ya satisfechas las exigencias de la razón y de la justicia. Olvido general de todos los agravios. Confraternidad y fusión de todos los partidos políticos, forman los letreros de las divi-sas libertadoras»... etc.



cados por las pretensiones de Buenos Aires, que siempre quiso ejercer la hegemonía política y fiscal sobre las demás provincias; quedaban por reducirse a sus justos límites sus llamados «derechos de hermana mayor», que desde 1810 había invocado para subordinar a sus tendencias a las «hermanas menores». Este aspecto de la cuestión política y constitucional que se planteaba, después de conseguido el derrocamiento de Rozas, había preocupado seriamente a muchos de los que la nueva situación llamaba a ocupar los puestos dirigentes. El doctor Vicente Fidel López, que tan importante parte tuvo en los sucesos de aquella época, escribió sobre este particular a su amigo el doctor Juan Pujol, ministro del Gobernador de Corrientes: «Si usted impone a las diversas provincias de que nos componemos, la doctrina de los deberes mutuos, ¿no vé usted nacer al instante un derecho público interno lleno de fecundidad y de progreso para todos? Si a Buenos Aires le impone usted los deberes que tiene para con sus hermanas, y hace usted que los comprenda, ante de *chicanear* sobre sus derechos, y si hace usted con las otras la misma cosa, ¿no es cierto que la organización vendría a ser imperecedera?»¹⁸. Y el doctor Santiago Derqui, que también colaboró con eficacia en la organización del país, como constituyente, ministro del interior del primer gobierno constitucional más tarde y después Presidente de la Nación, se expresaba en los siguientes términos, dirigiéndose al mismo destinatario, mucho antes de Caseros¹⁹: «Supongo ya a Rozas arrojado del país, y que se convoca un Congreso extraordinario, que se da la Constitución nacional, y que queda designada en ella la libre navegación de los ríos y nuestra soberanía interior; pero todo esto, ¿qué garantía, qué síntoma, siquiera, tendría de subsistencia? Este estado sería aún más opuesto a los intereses de Buenos Aires que el creado por las constituciones anteriores que han fracasado por su influencia, y constantemente trabajará contra él para reformar esa Constitución o establecer la anarquía, por cuyo medio volverá a su actual aislamiento, y con sus cañones de Martín García nos reducirá a nuestro actual estado comercial»... «Si cuando se reuniese un Congreso nos encontrase con tratados que nos diesen una garantía permanente y real, no tendría más remedio que reconocerlos, y enton-

(18) *Archivo del doctor Juan Pujol*, publicado con el título de «Corrientes en la Organización Nacional» (Buenos Aires, 1911), t. I, p. 153; carta del doctor V. F. López, de julio 30 de 1851.

(19) *Archivo del doctor Pujol*, cit., t. I, p. 179 (24 de octubre de 1851).



ces quedaría de cuenta de las naciones marítimas contratantes el hacerlos cumplir ».

188. Si los hombres más conspicuos que colaboraban en la grande obra de organizar la República, prestigiando con sus luces la política del general Urquiza, pensaron de antemano en precaverse contra las exageraciones del *localismo porteño*, no lo hicieron sin motivos; muy al contrario, los antecedentes de los que con intenciones *in mente retenta* regresaban a Buenos Aires después de larga expatriación, autorizábanles a concebir tales sospechas y a tomar las medidas preventivas que la situación pudiera exigir. Todos los emigrados pertenecientes a la escuela política del doctor Valentín Alsina, quien — al decir de un historiador imparcial ²⁰, — « con rigorismo musulmán guardaba incólume el culto unitario », pusieron de manifiesto, una vez repatriados, los propósitos que habían combinado, tendientes a separar al general Urquiza del lugar prominente que los sucesos le creaban y que tenía derecho a ocupar por ser la cabeza dirigente de la campaña de redención republicana. Ellos buscaban tomar la sartén por el mango, para dirigir a su arbitrio la evolución política que se operaba en el país, como consecuencia del nuevo estado de cosas surgido entre las aclamaciones triunfales del pueblo argentino por el derrocamiento de la dictadura. Como lo afirma con rigurosa verdad histórica el señor Pelliza, *la revolución contra Urquiza venía esbozada desde Montevideo* ²¹, y los sucesos posteriores a Caseros corroboran plenamente esta afirmación.

Todos los porteños que respondían a la influencia del doctor V. Alsina creían, de buena fe, sin duda, que la Provincia de Buenos Aires debía tener un lugar privilegiado en la Nación, como núcleo directriz de la gran familia argentina. Este fué el pensamiento de los hijos de la antigua metrópoli colonial a partir de 1810, con muy raras excepciones, y de ahí que siempre plantearon la organización política del país en términos inaceptables para las provincias. La guerra civil de cincuenta años fué el fruto de ese pensamiento inexplicable. « Lo que pretende hoy la política dominante en Buenos Aires — observaba Juan Bautista Alberdi — es lo mismo que pretendió desde el principio de la revolución contra España, y produjo en gran parte la lucha interior de cuarenta años en este

(20) M. A. Pelliza, *Historia de la Organización Nacional* (Buenos Aires, 1897), págs. 10 y sigs.

(21) Obra, ed. y lugar citados.



país, a saber: hacer y dirigir el gobierno general argentino a título de haberlo encabezado por siglos »²². Claro está que esas pretensiones revelan la ausencia de un mejor sentimiento de la *nacionalidad*, la falta de propósitos más amplios por la unión verdadera y por la concordia general; y constituyen un exponente de egoísmo, que poco favorece a los que las sustentaron ante la crítica histórica desprovista de los prejuicios y de las pasiones de otras épocas. Así opinan aún los historiadores que no aplauden al general Urquiza por los planes políticos que puso en práctica después de su victoria, por ejemplo, el señor José María Zuviría: « En los emigrados por razón de la ausencia y en los demás por la presencia enervadora y corruptora de tan largo y abrumador despotismo, — dice este escritor, — el sentimiento de la nacionalidad era tibio y estaban en parte debilitadas esas fuerzas de cohesión, que un cuarto de siglo antes habían podido contener las desmembraciones del antiguo virreinato »... « Si a la caída de Rozas el sentimiento de la nacionalidad hubiese producido un estallido enérgico y poderoso, es casi evidente que habría podido fundarse, sin anarquía ni revolución de septiembre, ni guerras interprovinciales, un nuevo orden de cosas que hubiese satisfecho el anhelo general de paz y de organización »²³.

Esa actitud de Buenos Aires, contradictoria en sí misma porque por una parte se encastillaba en el más exagerado *localismo* y por otra propendía a la *hegemonía política en la Nación*, constituyó el obstáculo más serio para la obra de la organización institucional, aunque buscara explicarla con *principios abstractos*, que invocaba a menudo, cuando en realidad los conculcaba, puesto que desconocía los derechos inherentes de las provincias como entidades autonómicas *iguales entre sí*.

189. Otros graves inconvenientes y obstáculos para la reunión del Congreso Constituyente derivábanse de que los opositores al programa político del general Urquiza sembraban con doctrinas inoportunas la semilla de la anarquía en las ideas. Algunos de los que ambicionaban tomar una participación principal en la orientación de los actos preliminares, sostenían que ante todo era necesario *sanear* la situación política del país, substituyendo a los caudillos gobernadores de las provincias por personajes elegidos libérrimamente. Para esto, el ejército libertador, con su jefe a la cabe-

(22) *Obras* (Buenos Aires, 1886), t. V, p. 334.

(23) *Estudios sobre la Historia Argentina* (Buenos Aires, 1881), p. 106.



za, debería realizar esa transformación, esa obra previa de «moralización política», arremetiendo contra las situaciones provinciales para renovar todo su personal. No admitían tales sostenedores «de los principios» que la organización pudiera hacerse sobre la base de lo existente, utilizando los mismos elementos que habían sustentado el poder del general Rozas. Pero estos planes hubiesen resultado por demás arriesgados e infecundos; más aún, de haberse practicado, la guerra civil hubiérase encendido de nuevo, porque los caudillos-gobernadores habrían defendido por todos los medios a su alcance las posiciones adquiridas y usufrutuadas durante tanto tiempo. Además, si el general vencedor se ponía en persona al frente de esa campaña de «moralización política» o distraía en ella sus principales fuerzas, ¿quién cuidaba sus espaldas?; ¿quién le aseguraba la adhesión de Buenos Aires, cuyos hombres sobresalientes estaban dispuestos a deshacerse de él?; ¿cuándo hubiera sido posible reunir el Congreso Constituyente, objeto principal del pronunciamiento de Mayo?

No faltó quien llegara en su oposición sistemática al general Urquiza a patrocinar medidas extremas y absurdas, como las sugeridas por Sarmiento, cuyo genio andaba extraviado en esos días históricos. En su panfleto sobre el acuerdo de San Nicolás, Sarmiento proponía: 1° No celebrar ningún pacto interprovincial previo; 2° proporcionalidad en la representación constituyente, según la población de cada Provincia; 3° supresión de toda fuerza armada en las ciudades a excepción de la guardia nacional; 4° sede del Congreso en Buenos Aires; 5° las fuerzas de línea serían puestas a disposición del Congreso; 6° las legislaturas se comunicarían directamente con este cuerpo; 7° no se nombraría encargado de las relaciones exteriores de la Nación; 8° los pueblos, por elección directa o indirecta según lo dispusiera el Congreso elegirían el Presidente, «porque la palabra Director ya la ha desprestigiado Urquiza»²⁴. Pero lo más reprobable del plan sugerido por Sarmiento es que en su afán de anular la influencia legítima del general Urquiza le incitaba a solicitar la intervención de las grandes potencias: «Reúnelo (al Congreso) en el Rosario — decíale en una carta desde Yungay, en octubre 13 de 1852, — y declare territorio federal diez leguas a la redonda, bajo la autoridad del Congreso, sin que S. E. vaya a quitarle, con su presencia, toda moralidad, toda idea de independencia. Llame a los agentes del Brasil, del Uruguay,

(24) *Obras*, cit., t. XV, pgs. 77 y sig.



de los Estados Unidos, de la Francia y de la Inglaterra, que han venido a asegurar los intereses comerciales de sus países, y dígalos: He perdido la confianza; la anarquía se ha declarado entre los jefes de mi ejército, y el odio en la población. Asistan al Congreso, rodéenlo de respeto, *lleve cada uno un buque de guerra*, para que el Congreso no tema estar a merced de la guarnición que yo ponga a sus órdenes aparentes»... «Parece un poco amargo el remedio; parece heroico pero no veo otro»²⁵.

No voy a comentar aquí el plan político de Sarmiento; fórmese el lector la opinión que mejor le parezca, pero séame permitido decir que, en mi concepto, pocas veces se habrá visto en política algo más insólito y al mismo tiempo más estrafalario que ese tejido de ideas injustificables.

190. El general Urquiza jamás habría prestado oídos a esas sugerencias antojadizas de Sarmiento. Con claro criterio para apreciar las circunstancias, el vencedor de Rozas comprendió que por caminos más fáciles y más seguros podría lograr la efectividad de sus propósitos de organización constitucional; comprendió al mismo tiempo que cualquier conmoción del orden interno traería consecuencias desgraciadas para el país, cuyas vitales conveniencias consistían en llegar cuanto antes fuese posible al régimen de la Constitución, que por virtud propia normalizaría la situación política, concluyendo con todas las irregularidades creadas por un estado de cosas anterior. El plan del general Urquiza debía consistir, pues, en valerse de los mismos elementos políticos que detenían las situaciones provinciales, haciéndolos cooperar de buen grado en los preliminares de la obra constituyente. De esta manera reduciría sin sangre ni escándalos a esos caudillos-gobernadores que imperaban en las provincias, no sólo quitándoles todo motivo o pretexto para obstaculizarla, sino que también interesándolos en el éxito de la empresa por la participación honrosa que en ella se les atribuía²⁶. Asegurándose así el orden interno, la paz domés-

(25) *Obras*, cit., t. XV, 41.

(26) Juzgando esta oportuna política del general Urquiza, que dió por resultado la organización constitucional, el doctor Varela observa lo siguiente en su importante obra: «Era menester reconstruir y no seguir demoliendo. Rozas estaba vencido; pero quedaba el interior en poder de los caudillos que habían obedecido sus órdenes, o que, cuando no las recibían de él, tiranizaban por su cuenta propia a sus provincias respectivas. Tratar de cambiar violentamente esas situaciones, era continuar la anarquía y la lucha civil que venía asolando al país desde hacía treinta y cinco años. Urquiza lo comprendió



tica tan necesaria para que la obra no se malograra como había sucedido antes, lo demás se conseguiría paulatinamente por influjo natural de la Constitución; el imperio de la legalidad reemplazaría poco a poco al imperio de la fuerza, y el país sería encarrilado sin sacudimientos bruscos en las vías de su progreso material y moral. A esta política, que las circunstancias y las condiciones del país imponían necesariamente, respondió la misión que el general Urquiza encomendó al doctor Bernardo de Irigoyen ante los gobiernos del interior.

191. La misión Irigoyen. — Las situaciones provinciales aceptarían toda proposición que les fuera presentada en forma conciliatoria y les garantizara su estabilidad; pero si sospechaban que el general vencedor, admitiendo el consejo de algunos, se disponía a derrocarlas, en vez de prestarse a colaborar en la organización nacional, tratarían de entorpecerla para salvar su existencia. Esta fué la composición de lugar que se formó el general Urquiza y lo indujo a enviar un comisionado ante los gobiernos del interior, para obtener su adhesión a la nueva política que él personificaba. Los gobernadores, por conveniencias o propio interés, por egoísmo — que es el sentimiento más arraigado y difundido en todas partes — tenían que decidirse a sostener el poder creado por la victoria de Caseros. Si el general Urquiza precisaba de ellos para realizar sus altos propósitos institucionales, ellos precisaban del apoyo que aquél pudiera prestarles; y así, tolerándose recíprocamente, el país salía más ganancioso que ninguno, porque se aseguraba la paz interna tan necesaria durante el período constituyente y se facilitaba la tarea preliminar a la reunión del Congreso soberano²⁷.

así, y con clarividencia genial contemporizó con los caudillos y las situaciones existentes, dejando al tiempo y a la evolución, la tarea de cambiar las situaciones locales de las provincias interiores, modificándolas al amparo de nuevas instituciones, que debían crearse bajo el imperio de una Constitución común». Obra citada, t. III, p. 517. — He transcripto esta opinión, emitida por un escritor *de pura cepa porteña*, porque ella no podrá ser tachada de parcialidad provinciana, como lo han hecho algunos con escritores dignos y verídicos, por el solo motivo de no haber nacido en Buenos Aires.

(27) Alberdi, con clarísima visión política, decía: «Para crear el gobierno general que no existe, se ha de partir de los gobiernos provinciales existentes. Son éstos los que han de dar a luz al otro. Los pueblos por su parte, a menos que no se subleven a un mismo tiempo contra sus gobiernos, — lo que es inverosímil, — han de obrar naturalmente por el órgano de sus gobiernos. Si un gobierno provisional toma la iniciativa en la convocatoria para proceder a la



Encomendó al doctor Bernardo de Irigoyen la misión de explicar a los gobernadores el plan político que había concebido, y comprometerlos a cooperar a su realización. La elección del *diplomático* (diré así, porque en efecto había que proceder « diplomáticamente ») fué acertadísima, puesto que el doctor Irigoyen, a pesar de su juventud, contaba ya en 1852 con todas esas grandes cualidades que puso al servicio del país en su fecunda vida pública. El general Urquiza lo despidió con las siguientes palabras, que encierran todo su elevado pensamiento político: « Es preciso modificar y templar prudentemente las ideas de los que pretenden inaugurar una época de venganza y de desolación. Mi política necesita explicarse a los gobiernos, porque de la fusión, del olvido y de la tolerancia que proclamamos, creo que debemos esperar la realización de los grandes bienes que anhelamos para el país. Es conveniente estudiar el estado de la opinión pública en las provincias, investigar las más o menos probabilidades de una pronta organización; allanar las dificultades que pudiesen aparecer y atraer al pensamiento de la Constitución todas las influencias notables del interior. Evitar la guerra civil, promover la paz y unión — concluyó, — es una suprema necesidad de las circunstancias, a cuya realización debemos consagrar los argentinos toda clase de esfuerzos y de sacrificios »²⁸.

La misión confiada al doctor Irigoyen tenía un precedente histórico bastante autorizado, que oportunamente se recordó en 1852: aquella que fué encomendada por el gobierno de Buenos Aires al deán Zavaleta, en 1823 y de la cual me he ocupado en un capítulo anterior²⁹. No escogía el general Urquiza, por lo tanto, un procedimiento que pareciera inaceptable o desprovisto de todo antecedente nacional. ¿Por qué no podría aplicarlo él, si Rodríguez

organización del país, no se ha de dirigir a los pueblos directamente, porque eso sería sedicioso, sino por conducto de sus respectivos gobiernos. Invertir este orden sería echar el guante a todos los gobiernos provinciales; y en vez de la paz y el orden que tanto interesan a la vida del país, se tendrían catorce guerras en vez de una. Los gobiernos provinciales existentes, han de ser los agentes naturales de la creación del nuevo gobierno general ». *Bases* (1ª ed., Valparaíso, Mayo de 1852), p. 151. — Así opinaba Alberdi no sólo respecto de la organización del gobierno federal, sino también respecto de su funcionamiento ulterior. (Véase el art. 110 de la Constitución vigente).

(28) Apuntes inéditos del doctor Bernardo de Irigoyen, citados en la Tesis doctoral del señor Benjamín García Vitorica, *Orígenes de la Organización Nacional* (Buenos Aires, 1912), p. 71.

(29) Véase página 116.



y Rivadavia lo creyeron lícito y práctico para comprometer a los gobernadores provinciales en la obra de la organización constitucional?

192. El ambiente era propicio en el interior a la misión Irigoyen. La mayor parte de los gobernadores y de las legislaturas se habían pronunciado ya por la nueva política que representaba el general Urquiza. El Gobernador de Tucumán, don Celedonio Gutiérrez, había sido el primero en manifestar su adhesión al jefe de la campaña libertadora, *antes* de que la causa del dictador hubiese sido decidida en Caseros. Con fecha 20 de enero de 1852 aquel caudillo dirigió una afectuosísima nota al general Urquiza, en la que le manifestaba lo siguiente: « Al acometer la empresa de vindicar el honor y dignidad de los pueblos argentinos, ultrajados durante el período de veinte años por el bárbaro despotismo del Gobernador de Buenos Aires, V. E. cumple una misión providencial, secundado por la opinión nacional que desde largo tiempo evocaba a V. E. para reconquistar el derecho y el ejercicio de las libertades públicas. Los pueblos interiores de la República en la postulación e impotencia a que los había reducido el dictador don Juan Manuel de Rozas, *han debido por instinto de conservación sufrir en silencio el peso de sus infortunios*, esperando la hora en que V. E. les prestase inmediato apoyo para protestar contra los actos públicos que han podido presentarlos al mundo como cómplices en la política feroz del tirano del Plata. Esta hora ha sonado ya, y millares de argentinos saludan a V. E. como al libertador de la patria »³⁰.

El Gobernador de Córdoba, don Manuel López, dirigió un mensaje a la Legislatura el 22 de febrero — pocos días después de Caseros, como se ve — en el que decía: « ...Derrocado en su persona (Rozas) el simulacro de la tiranía, desapareció para siempre jamás el ominoso y colosal poder con que ha sojuzgado tanto tiempo nuestra cara patria; con que el 28 de noviembre último, os arrancó violentamente un pronunciamiento, un anatema de oprobio y proscripción contra el hombre que debíamos bendecir, contra el libertador de la República Argentina, y para poder decirlo de una vez, contra el ilustre y benemérito general don Justo José Urquiza ». « ...No olvidaréis, sin duda, los graves inconvenientes

(30) *Documentos relativos a la Organización Constitucional de la República Argentina*, colección publicada por la Facultad de Filosofía y Letras de Buenos Aires (1911), t. I, n° 6.



que estorbaron a vuestra honorabilidad y al gobierno *para anticipar este pronunciamiento* (la adhesión a la política de Urquiza), que sin traer entonces ventaja a la causa de la libertad pudo más bien trabar la marcha del ejército grande que la sostenía, distrayendo su atención del exterminio y aniquilamiento del tirano, para proteger a Córdoba contra los peligros que en aquella circunstancia la amenazaban »³¹.

También la Cámara de Representantes de Catamarca expresó su adhesión al general Urquiza por ley del 20 de marzo³².

193. El doctor Irigoyen cumplió su cometido de la manera más satisfactoria que pudo desearse, y como era necesario que alguien se hiciera cargo provisoriamente de las relaciones exteriores de las provincias confederadas puso todo su empeño en que se encomendaran al vencedor de Caseros, lo cual era justo y oportuno. Con fecha 12 de marzo, el enviado escribió al Gobernador de Tucumán, diciéndole³³: « Entre los trabajos que ya son indispensables me permito recomendar a usted la necesidad de encargar a uno de los gobiernos confederados de las relaciones exteriores y negocios generales de la Confederación hasta que se instale definitivamente la autoridad nacional »... « Sobre esto creo que no debe perderse tiempo, pues estamos en una absoluta acefalía, respecto de la autoridad nacional; así es que me permito recomendar a usted se digne mirar con toda preferencia este punto, e instruirme cuanto antes de sus vistas y resoluciones, para que me sirvan de antecedentes, anticipando a usted que el excelentísimo gobierno de Córdoba piensa confiar el encargo de las mencionadas relaciones exteriores al excelentísimo señor general don Justo José Urquiza, que igualmente lo recibirá del gobierno de Buenos Aires, de Santa Fe y de Corrientes, y probablemente de otras provincias confederadas ».

En efecto; en Córdoba pasó una comunicación a la Legislatura, el 13 de marzo, en la que expresaba: « que este grave y delicado encargo, a ninguno con más propiedad y justicia debe conferirse que al esclarecido señor general don Justo José de Urquiza, pues él llevará a cabo la grande obra de la organización y Constitución de nuestra adorada patria, bajo las bases del tratado federativo de 4 de enero de 1831 »³⁴.

(31) Colección citada en la nota precedente, t. I, n° 12.

(32) *Ibidem*, t. I, n° 17.

(33) *Ibidem*, t. I, n° 23.

(34) *Ibidem*, t. I, n° 25.



El Gobernador de Salta, don Tomás Arias, manifestó al Gobernador delegado de Entre Ríos, en nota fechada el 15 de marzo, que había resuelto «cooperar eficazmente, por la parte que le toca, a realizar el principio de la revolución, siguiendo como único medio de obtenerlo el programa inmortal del ilustre vencedor, y uniendo todos sus esfuerzos y sacrificios a los de los demás gobiernos confederados»³⁵. Expidió en seguida un decreto por el que «autoriza provisoriamente para mantener y cultivar las relaciones exteriores de la Confederación, por parte de esta Provincia, al excelentísimo señor Gobernador y capitán general de la Provincia de Entre Ríos, general en jefe del ejército aliado libertador, don Justo José de Urquiza»³⁶.

El Gobernador de San Luis, general Pablo Lucero, comunicó al de Entre Ríos, el 22 de marzo, la ley sancionada por la Cámara representativa de la Provincia el 19 del mismo mes, por la cual ésta se adhería «en un todo a la política del excelentísimo gobierno de la Provincia de Entre Ríos, de conformidad con los principios de libertad, confraternidad y organización nacional, bajo el sistema federal», etc.³⁷.

La Legislatura de Santiago del Estero sancionó el 20 de marzo una ley confiriendo al general Urquiza el encargo de cultivar y sostener las relaciones exteriores³⁸.

La Sala legislativa de Tucumán, a iniciativa del Gobernador Gutiérrez, sancionó una ley análoga el 25 del mismo mes³⁹.

La Sala de representantes de La Rioja hizo otro tanto por ley del 5 de abril, promulgada por el Gobernador don Manuel Vicente Bustos, el mismo día⁴⁰.

Los gobiernos de Mendoza y de San Juan habíanse adherido a las tendencias de la nueva situación y decididamente las sostenían, según lo comprueba una carta del doctor Irigoyen al Gobernador de Tucumán, fechada el 12 de abril⁴¹.

194. El protocolo del 6 de abril. — El 6 de abril el general Urquiza reunió en su residencia de Palermo a los gobernadores de

(35) Colección citada, t. I, n° 27.

(36) *Ibidem*, t. I, n° 28.

(37) *Ibidem*, t. I, n° 31.

(38) *Ibidem*, t. I, n° 32.

(39) *Ibidem*, t. I, nos 33 y 34.

(40) *Ibidem*, t. I, n° 36.

(41) *Ibidem*, t. I, n° 38.



Buenos Aires y de Corrientes, doctor López y general Virasoro, y al representante del gobierno de Santa Fe, doctor Manuel Leiva, «para considerar — dice el protocolo de la conferencia — la situación presente de la República después de la caída del poder dictatorial ejercido por el ex-Gobernador don Juan Manuel de Rozas, y ocurrir a la necesidad más urgente de organizar la autoridad que, en conformidad a los pactos y leyes supremas de la Confederación, la represente en sus relaciones externas con las demás amigas, con las que tiene que mantener y cultivar los vínculos de amistad que las unen, y además, promover otros arreglos proficuos a estas mismas relaciones, contrayendo compromisos útiles que las cimenten»⁴². Como se ve, el objeto de la conferencia de los gobernadores de las cuatro provincias litorales era, en el fondo, el mismo que tenía la misión Irigoyen en el interior; es decir, solucionar el importante e impostergable asunto de la representación exterior.

Los gobernantes que tomaron la resolución de encomendar al general Urquiza, por parte de las provincias que representaban, la dirección de las relaciones exteriores, se propusieron fundarla en los principios de nuestro derecho público y en los antecedentes históricos del país; y en verdad que consiguieron ese objeto. Los nueve considerandos con que hacían preceder su decisión, explicaban exactamente, con intencionada minuciosidad, las variantes ocurridas en esta materia. Se recordaba la ley fundamental de 1825, por la que el Congreso Constituyente atribuyó al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires el manejo de los negocios extranjeros; en seguida, las leyes provinciales del año 1827, que después del fracaso de la Constitución unitaria reiteraron aquella atribución; el pacto federal de 1831, que creó la comisión representativa, una de cuyas facultades era la de dirigir las relaciones exteriores de las provincias confederadas; el gobierno de Rozas, que por encargo de la misma comisión representativa, primero, y a raíz de su disolución, por decisión de las provincias, también desempeñó dichas funciones diplomáticas hasta el 3 de febrero, cuando fué derrocado y destruido su poder; y agregaba este otro fundamento, que era rigurosamente cierto: «Que la desaparición de la escena política, de don Juan Manuel de Rozas, anuló de hecho esa facultad, que se había arrogado su persona, y *restituyó a los pueblos su respectiva parte de soberanía nacional, pudiendo en tal virtud delegarla en el gobierno confederado que gustasen, y estuviese en mejor*

(42) *Reg. Nac.*, ed. 1882, t. III, n° 2916.



aptitud de representar y defender sus derechos en el extranjero » (considerando 6°). Finalmente, el protocolo expresaba que las provincias de Entre Ríos y Corrientes ya habían acordado al general Urquiza la facultad de mantener, por su parte, las relaciones externas, y que la de Santa Fe, con carácter interino, había hecho otro tanto con el Gobernador provisorio de Buenos Aires, « hasta un acuerdo posterior ».

195. Los signatarios del protocolo del 6 de abril, resolvieron, en consecuencia, investir al general Urquiza con los poderes suficientes para desempeñar las funciones diplomáticas. « hasta tanto que, reunido el Congreso nacional, se establezca definitivamente el poder a quien competa el ejercicio de este cargo ». Determinaron, además, convocar la comisión representativa instituida por el pacto federal de 1831, « procediendo inmediatamente al nombramiento del plenipotenciario que debe concurrir a formarla », « para que, reunida ésta en la capital de la Provincia de Santa Fe, entre desde luego en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden, según el artículo 16 del mismo tratado ».

El mismo día 6 de abril, el nuevo encargado de las relaciones exteriores de la Confederación nombró ministro secretario en ese ramo al doctor Luis José de la Peña; de suerte que el ministerio provincial correspondiente no tenía ya razón de existir. Por otro decreto del día 7, el doctor de la Peña fué designado para desempeñar la representación en el Brasil en reemplazo del general Tomás Guido, que con igual objeto había sido nombrado por el Gobernador provisorio, doctor López, el 15 de marzo. El doctor don Vicente Fidel López fué designado para ocupar el ministerio de relaciones exteriores durante la ausencia del titular.

Quedaba, pues, establecida legalmente la autoridad nacional que ya antes de los convenios y leyes provinciales citados hasta aquí había instituido de hecho la victoria de Monte Caseros.

196. **La circular del 8 de abril.** — No bastaba, sin embargo, esta delegación que el general Urquiza había recibido de los gobiernos provinciales para que sus nobles propósitos de reunir el Congreso Constituyente lo más pronto posible pudieran considerarse del todo garantizados, para que su programa político trascendental comenzara a desarrollarse práctica y eficazmente; en una palabra, para que cuanto antes la organización fuese un hecho indiscutible e indiscutido. Era preciso que los gobernadores afianzaran sus declaraciones de cooperar con todo empeño en la grande obra



por medio de un compromiso de honor, y al mismo tiempo era necesario que se estableciera de modo más completo, aunque siempre con carácter provisorio, una autoridad nacional bastante fuerte para destruir los conatos de anarquía interna, que podían frustrar todo intento de constituir la Nación. La reunión del Congreso Constituyente era el anhelo común; pero, ¿cómo debía hacerse su convocatoria? — Este punto no podía ser resuelto por ninguno de los gobiernos confederados en particular, porque entrañaba una serie de cuestiones cuyo arreglo incumbía a las *Provincias Unidas*, a todas las que formaban la Confederación, *iguales entre sí en cuanto a derechos políticos emergentes de su autonomía*. Y conviene recordar ahora este principio fundamental de nuestro *derecho federal* en aquella época de la organización: ninguna Provincia, sin denunciar antes el pacto de 1831 — lo que hubiere importado, por lo demás, hacer pedazos la nacionalidad argentina, — ninguna Provincia, digo, podía por sí y ante sí deshacer convenios o acuerdos celebrados y mantenidos *por todas sus hermanas* con el fin de poner en ejecución práctica aquel pacto; ni tampoco tenía derecho para imponer su voluntad a *todas las demás*. El principio contrario a éste que he mencionado, era, y es, un principio disolvente y atentatorio a la nacionalidad argentina, y hubiera ocasionado la ruina del país en caso de haber prevalecto.

197. « El escollo de la organización — observa el historiador Pelliza ⁴³ — estaba en los caudillos, gobernadores la mayor parte de las provincias. Aislados en sus respectivas localidades, cercados de aduanas interiores que no permitían ni el libre paso de los ganados de una gobernación a otra sin previo pago de impuestos, todos esos mandones irresponsables creían tener derecho a influir en las resoluciones de la asamblea constituyente y conservar la parte de beneficios que en el sistema imperante hasta el 3 de febrero se habían reservado. Para conjurar el peligro de llamar al país a elecciones que darían los resultados de otras veces viniendo representantes de los gobernadores y nunca de los pueblos, el general Urquiza encontró un remedio que conjurando ese peligro le permitiría ejercer su indisputable influencia en los gobernadores y decidirlos en favor de la Constitución ». En efecto; sin la cooperación firme y decidida de los gobernadores de las provincias era en vano pensar que el Congreso Constituyente pudiera reunirse. De esto se convenció más tarde el mismo Sarmiento, que tanto

(43) Obra y ed. citadas, págs. 16 y 17.



criticó y anatematizó el acuerdo de los gobernadores ⁴⁴; Sarmiento, que, a pesar de su oposición sistemática a la política y a los planes institucionales del general Urquiza, se hubiese conформado con el acuerdo y con la situación que significaba si se le hubiera dado acomodo en el gobierno provisorio o en el Congreso Constituyente: « Que gobierne Benavídez, con tal que el autor de Argirópolis (él) sea nombrado diputado al Congreso », — decía en una carta a don Modestino Pizarro, fechada en Yungay el 8 de abril de 1851 ⁴⁵. Es bien sabido que el general Benavídez, Gobernador de San Juan, era como la *bête noire* para Sarmiento; pero con todo esto transaba de antemano si se le facilitaba el logro de un deseo personal.

198. El 8 de abril, el general Urquiza, por su ministro de relaciones exteriores, hizo pasar una circular a los gobernadores de Provincia, invitándolos a una reunión que tendría lugar en San Nicolás de los Arroyos (Buenos Aires), el 20 de marzo ⁴⁶: « Hoy le es grato llenar otro deber — decía la circular — que tiende a complementar la obra iniciada por los pueblos en ese gran círculo nacional; propendiendo todos de acuerdo a la organización de la República, tan anhelada por sus buenos y leales hijos, S. E., que decididamente quiere ver llegar ese momento feliz, y que a él con-

(44) La comprobación documental de esta afirmación se encuentra en el libro de Julio Victorica ya citado (p. 543), donde se transcribe una interesante página del señor Marco Avellaneda. Este hizo conocer al doctor David Peña una opinión de Sarmiento sobre el acuerdo de los gobernadores, emitida en tiempos del gobierno del doctor Nicolás Avellaneda y en su presencia. El doctor Peña pidió entonces a don Marco Avellaneda una copia de la parte de su libro sobre impresiones personales, en la que aquella opinión de Sarmiento había sido consignada. Según los apuntes citados, Sarmiento se había expresado en los siguientes términos: «... En lo que demostró (Urquiza) más habilidad política fué en convocar a los gobernadores al acuerdo de San Nicolás. Derrocado Rozas, no quedaba ninguna institución, ningún poder; nada quedaba en pie sino esos gobernadores de Provincia, semi-bárbaros todos, y asesinos y ladrones en su mayor parte. — Eso era lo único que podía servirle para formar un Congreso que constituyera el país. *Ahora estoy perfectamente convencido de ello.* ¿Qué habría sucedido si Urquiza deja que las provincias derrocasen a sus gobernadores, antes de que se reuniese el Congreso Constituyente, lo que significa decir que se encendiese la guerra civil, porque no hay que olvidar que muchos de ellos tenían elementos para defenderse? Si pensamos en el aislamiento en que vivían los pueblos, en el desierto que los rodeaba, en las dificultades casi insuperables de comunicación, lo probable es que hubiéramos vuelto al año 20, y que habrían transcurrido largos años sin constituirse la Nación ».

(45) *Obras*, t. XIII, p. 396.

(46) *Reg. Nac.*, ed. cit., t. III, n° 2921.

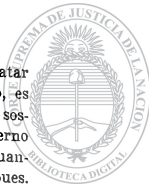


curran los elementos más poderosos para la uniformidad en tan grande obra, ha concebido la idea de una reunión solemne de los excelentísimos gobiernos de las Provincias Confederadas que formen el preliminar de la Constitución nacional. Grandes y poderosos bienes espera S. E. del patriotismo y decisión de esos guardianes de las libertades públicas⁴⁷, y confía que tal idea será valorada por sí misma, bajo el punto de vista que merece». La circular encarecía la conveniencia de aceptar la invitación y concurrir para el día indicado a la expresada ciudad; « porque anhela (el general Urquiza) con sumo interés, solemnizar el gran día 25 de mayo con la apertura de una Convención Nacional, en la que los mandatarios todos de la Confederación, puedan aunar sus pensamientos políticos y tratar de cerca los intereses generales de ella, de la manera más eficaz y que más tienda a la realización del gran pensamiento de la época: la confraternidad de los gobiernos y de los pueblos ».

Por la lectura de los párrafos que dejo transcritos, se comprenderá cuál era el objeto de la convocatoria: acordar ejecutivamente primero, — pues se trataba de *ejecutar* el gran pensamiento de la organización y no de perder el tiempo en preámbulos dilatatorios, — los preliminares necesarios para la reunión del Congreso Constituyente; arreglos previos que luego deberían recibir la ratificación de los cuerpos legislativos provinciales, en cuanto interesara a las autonomías locales para su régimen interno. Todas las provincias argentinas estaban obligadas formalmente, por ser partes integrantes de la Nación soberana y por los pactos que habían concertado entre sí desde 1820, a contribuir a la organización constitucional, prometida por la revolución emancipadora del año diez. Salvando los derechos de su propia autonomía, ninguna podía eludir el cumplimiento de ese deber imperativo.

199. Así fué entendido por todos los gobernantes y por todas las legislaturas provinciales cuando aceptaron la invitación del general Urquiza para la reunión de San Nicolás. No consta, sin embargo, y conviene desde luego tenerlo muy en cuenta, que a todos los gobernadores se les previniera que debían conseguir de las legisla-

(47) Estas lisonjas que el general Urquiza tenía para los gobernadores, necesarias para captarse su cooperación, han hecho creer a algunos espíritus prevenidos, según sucedió en 1852, que aquel consideraba a los caudillos como modelos de gobernantes y se solidarizaba con su conducta política. El buen sentido nos dice que no hubiera sido prudente tratar de otro modo a esos *personajes*.



turas plenos poderes para tomar parte en la conferencia y tratar las distintas cuestiones que en ella se planteasen. Esto se hizo, es cierto, con el de Tucumán, general Gutiérrez, sin duda por las sospechas que se tendrían respecto de su estabilidad en el gobierno de la Provincia ⁴⁸; sospechas que se comprobaron más tarde cuando fué depuesto por la misma Legislatura ⁴⁹. Era prudente, pues, tomar precauciones adecuadas contra una posible veleidad de la Legislatura tucumana.

Esta dictó, al efecto, la ley de 4 de mayo, que «autoriza plenamente y con facultades amplias» al Gobernador «para tratar las cuestiones vitales de interés nacional que han de ventilarse en conformidad al pacto federal de 4 de enero de 1831, en la convenición de los excelentísimos gobernadores de las Provincias Confederadas» ⁵⁰.

Las legislaturas de La Rioja, de Salta, y de Jujuy ⁵¹, sancionaron leyes especiales por las que conferían autorización amplia a los respectivos gobernadores con el mismo objeto. Quizá algunos otros gobernadores, disponiendo de facultades ordinarias y extraordinarias otorgadas por las legislaturas, se resolvieron a participar en el acuerdo sin recabar de éstas la autorización previa, como parece que lo hizo el de Santiago del Estero ⁵². De todos modos, la ratificación legislativa de lo que se acordara subsanaría cualquier defecto de forma.

200. Interesa a la verdad histórica dejar bien establecido que la Junta de Representantes de Buenos Aires *autorizó claramente al Gobernador López para que tomara parte en la conferencia de San Nicolás*. La cámara se había organizado en consecuencia de las elecciones verificadas en 11 de abril, instalándose el 1º de mayo. La primera función que debía desempeñar era la de elegir Gobernador titular, o propietario, pues, como ya lo he dicho, el doctor López había sido nombrado por el general Urquiza con carácter de interino. El día 13 del mismo mes de mayo fué elegido el doctor López, por treinta y tres votos sobre un total de treinta y ocho ⁵³.

(48) Colección de la Facultad de Filosofía y Letras, cit., t. I, n° 39.

(49) *Ibidem*, t. I, n° 52.

(50) *Ibidem*, t. I, n° 43.

(51) *Ibidem*, t. I, nos 46, 47 y 49, respectivamente.

(52) *Ibidem*, t. I, n° 48. Este Gobernador, por un simple decreto, delegó el mando en la persona del general Antonio Taboada, su hermano.

(53) *Diario de Sesiones de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires* (ed. 1864), año 1852, p. 18. — Los señores Pinto y de las



El Gobernador organizó su ministerio, nombrando al doctor Alsina para la cartera de gobierno, pero a éste lo reemplazó el doctor Juan María Gutiérrez, por haberse rehusado a aceptar el cargo; al doctor Gorostiaga para la cartera de hacienda; al coronel Escalada para la de guerra y marina, quien tampoco aceptó, reemplazándolo con el coronel Cáceres; y al doctor Vicente Fidel López para la de instrucción pública.

Cuando el Gobernador recibió la invitación del general Urquiza para la conferencia de San Nicolás, se dispuso a concurrir a la cita y al efecto solicitó la autorización correspondiente de la Sala de representantes. En la sesión del día 18 de mayo se leyó — dice el diario de sesiones — la nota del Gobernador pidiendo dicha autorización. El doctor Vélez Sársfield, — uno de los representantes que tenía conocimiento completo de las combinaciones políticas del general Urquiza, pues había contribuido a preparar un borrador sobre los puntos o cuestiones que serían sometidos a los gobernadores que se reunían en San Nicolás, como se demostrará luego, — hizo presente en la misma sesión « la urgencia del caso, puesto que el Gobernador anunciaba su salida para el día 20 »⁵⁴. Este detalle no debe olvidarse para juzgar más adelante la conducta del doctor Vélez. La solicitud del Gobernador pasó a la comisión de negocios constitucionales, que la despachó favorablemente; y fué aprobado en general y en particular el respectivo proyecto de comunicación que aquella comisión presentó, en la sesión del día 19⁵⁵. El diputado Pico, que era vicepresidente de la Sala, había pedido también autorización, el día 17, « para acompañar a San Nicolás de los Arroyos al Gobernador en clase de su asesor general »; « lo que fué acordado sobre tablas », dice el diario de sesiones⁵⁶.

¿Qué demuestran, pues, todos estos antecedentes, todos estos hechos innegables? Demuestran con toda evidencia que la Legislatura concedió sin condiciones y sin restricciones la autorización solicitada por el señor López para tomar parte en la conferencia o acuerdo de San Nicolás, con pleno conocimiento del objeto y de la trascendencia que ese acto podría tener. Los hombres más cons-

Carreras obtuvieron dos votos cada uno, y uno el señor Luis Dorrego. El doctor Valentín Alsina, que aspiraba a la gubernación, vió defraudadas sus esperanzas, y a eso se debió que no aceptara el ministerio de gobierno que le ofreció el doctor López.

(54) *Diario de Sesiones*, cit., 1852, p. 21.

(55) *Ibidem*, p. 23.

(56) *Ibidem*, p. 20.



pícuos de la política local, como el doctor Alsina y los miembros más caracterizados de la Sala legislativa, como el doctor Vélez Sársfield⁵⁷, sabían bien cuál era el objeto de la reunión de gobernadores convocada por el general Urquiza y cuál iba a ser su trascendencia política e institucional.

201. El acuerdo de San Nicolás de los Arroyos. — A mediados de mayo comenzaron a llegar al lugar de la conferencia los gobernadores provinciales, satisfaciendo así los patrióticos deseos del general Urquiza. Del resultado de esta reunión dependía la suerte de la obra iniciada el 1° de mayo de 1851; es decir, la organización constitucional. Era necesario proceder con la más esmerada pru-

(57) El doctor Vélez Sársfield, que después atacó apasionadamente el acuerdo de San Nicolás, era el que mejor lo conocía de antemano, puesto que había revisado y aprobado el borrador del mismo. En efecto; el general Urquiza, que había hecho público, en seguida de su victoria el 3 de febrero, su propósito de valerse de los gobernadores para arreglar los preliminares o bases de la organización constitucional, reunió en su residencia de Palermo, en los primeros días de mayo, a varias personas espectables, con el fin de cambiar ideas sobre la manera más adecuada para obtener cuanto antes la instalación del Congreso Constituyente. Se encontraron presentes en aquella reunión, los doctores Valentín Alsina, Vélez Sársfield, Pujol (ministro del Gobernador de Corrientes), Pico, Leiva (representante del gobierno de Santa Fe), V. F. López, el general Guido y quizá algún otro. La cuestión que el general Urquiza planteó, fué ésta: «¿Cuál es el mejor medio de llegar a la reunión del Congreso Constituyente y el más eficaz para garantizar la paz mientras funcione el Congreso?» — Manifestó después que había resuelto convocar a los gobernadores de Provincia (como lo había hecho por la circular del 8 de abril), y requirió sobre esto la opinión de los presentes, indicando la conveniencia de llevar preparado al acuerdo un proyecto o borrador. Hizo dar lectura de uno firmado por el doctor Pujol, sobre la base de la ley de nacionalización de Buenos Aires de 1826. Todos rechazaron ese proyecto, y entonces se resolvió encomendar a los doctores Pico y Vélez Sársfield la confección del que sería ofrecido a los gobernadores en San Nicolás. Excusándose más tarde el segundo de redactarlo, por motivo de sus muchas ocupaciones profesionales, el doctor Pico tomó para sí esta tarea, y una vez concluida pasó el borrador al doctor Vélez, quien se lo devolvió acompañado de la siguiente esquela: «*Amigo: Vd. ha sido inspirado para redactar lo que podemos llamar la organización interina. La encuentro muy buena y no tengo adición alguna que hacerle. — De Vd., Dalmacio Vélez. — Su casa, mayo 6.*» — El proyecto o borrador que combinaron los doctores Pico y Vélez Sársfield fué después el célebre acuerdo de San Nicolás...! Confróntese: J. Victorica, *Urquiza y Mitre*, cit., p. 37; M. Ruiz Moreno, *La Organización Nacional*, cit., t. II, pgs. 50 y 59. Esta última obra contiene una abundante documentación sobre el punto, y debe ser consultada por quien desee ampliar su información a este respecto.



dencia y habilidad para que los caudillos-gobernadores no se resistiesen a tomar parte eficaz en la gran empresa. La conciliación o transacción entre los intereses personales de aquellos gobernantes con poderes extraordinarios, que a toda costa querían conservar, y los intereses supremos de la República, que consistían en el establecimiento de sus instituciones libres, era esencial para que la convocatoria y la instalación del Congreso Constituyente no sufriera contrariedades o no estuviesen expuestas a otro fracaso más, que sería probablemente definitivo y traería la disolución nacional para siempre⁵⁸.

El 31 de mayo fué firmado el acuerdo por los siguientes gobernadores: el general Urquiza, de la Provincia de Entre Ríos y representando a Catamarca (autorizado por una ley especial de ésta); el doctor López, de Buenos Aires; el general B. Virasoro, de Corrientes; el general P. Lucero, de San Luis; el general C. Gutiérrez, de Tucumán; el general N. Benavídez, de San Juan; don Pedro Pascual Segura, de Mendoza; don Manuel Vicente Bustos, de La Rioja; don Domingo Crespo, de Santa Fe; don Manuel Taboada, de Santiago del Estero. Los gobernadores de Salta y de Jujuy y el representante o ministro plenipotenciario de Córdoba (general T. Arias, doctor Benito Bárcena y don Genaro Carranza, respectivamente), adoptaron una resolución especial, firmada en Palermo el 1º de julio, por la que se adhirieron al acuerdo de San Nicolás⁵⁹.

(58) El doctor Vicente G. Quesada, que tuvo una figuración distinguida en la organización nacional, dice: «Así, pues, caído Rozas, era preciso ante todo y provisoriamente reunir a las provincias, o si se quiere, a los que las gobernaban, para ponerse de acuerdo entre sí, para estipular la convocatoria de un Congreso General Constituyente, el número de diputados de que debía componerse, el lugar de sus sesiones y organizar un gobierno nacional provisorio, un Director de la Nación dislocada. Importa poco saber quién inició el pensamiento, pero el hecho histórico es que el general Urquiza quería constituir la Nación. Esa había sido la bandera con que triunfó en Monte Caseros; tal la misión histórica del grande ejército aliado-libertador, bajo cuyas banderas militaron argentinos, orientales y brasileros, unidos y comprometidos en ser el apoyo de un nuevo orden de cosas, para poner término a las tiranías, a la anarquía y a la barbarie. Justo era que el general Urquiza fuese el llamado a dirigir provisoriamente a la República, la victoria lo imponía y fué en efecto nombrado Director provisorio de la Confederación Argentina. El acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, firmado el 31 de mayo por todos los gobernadores allí presentes, fué el lazo de la unión nacional». — *Memorias de un viejo*, publicado bajo el seudónimo de Víctor Gálvez (Buenos Aires, 1889), t. II, págs. 106 y 107.



202. Examinaré ahora el acuerdo. En los primeros artículos declarábase que siendo el pacto de 1831 ley fundamental de la República, por haberse adherido a él todas las provincias, había llegado el caso previsto por dicho pacto: «arreglar, por medio de un Congreso general federativo, la administración general del país, bajo el sistema federal; su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento de la República, su crédito interior y exterior y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias». — El artículo 3º, que suprimía los llamados derechos de tránsito, repetía con los mismos términos, más o menos, lo convenido en los artículos 8 y 9 del pacto federal de 1831. (Este artículo 3º del acuerdo fué adoptado textualmente en su parte dispositiva por la Constitución del 53, vigente hoy, art. 11). El artículo 4º limitaba el orden provisorio creado por el acuerdo a tres meses, pues establecía que el Congreso Constituyente debería reunirse en el curso del mes de agosto. — El artículo 5º disponía que cada Provincia enviaría dos diputados a la asamblea constituyente, según correspondía «siendo todas iguales en derechos, como miembros de la Nación».

203. En efecto; en el tratado cuadrilátero de 1822 se habían reconocido, como principios inconcusos, «la recíproca libertad, independencia, *representación y derechos*» entre las provincias contratantes; es decir, que todas éstas tenían igual importancia política como unidades orgánicas de la Nación. Hasta entonces no habían querido aceptar esos principios los que gobernaban o pretendían gobernar a todas las provincias desde Buenos Aires conforme a la escuela centralista o unitaria. Creían aquellos que la antigua metrópoli virreinal tenía derechos privilegiados sobre las provincias, a pesar de que la doctrina política y constitucional de la revolución de mayo de 1810 proclamó el principio contrario, respetando las autonomías regionales, como se ha demostrado en otro lugar⁶⁰. Rivadavia y los que profesaban su credo unitario fueron los que se alzaron contra la doctrina del cabildo de 1810, provocando así la anarquía en el país, y, por lo tanto, la postergación indefinida de la organización política que debía constituir la unión nacional.

Más tarde, el pacto federativo de 1831, confirmando, en este

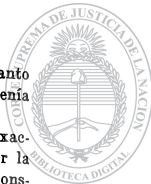
(60) Véase antes, págs. 25 y siguientes.



punto, los pactos interprovinciales anteriores, estatuyó: que « las provincias (todas, porque todas lo aceptaron), ratifican y declaran en vigor y fuerza todos los tratados anteriores celebrados entre los mismos gobiernos, en la parte que estipulan paz firme, amistad y unión estrecha y permanente, reconociendo recíprocamente su libertad, *representación y derechos* » (art. 1º). Es cierto que Buenos Aires tenía sancionada desde 1827 una ley por la cual se declaraba que la Provincia se prestaría a concurrir a un Congreso o Convención Constituyente, bajo la condición de que cada Provincia estuviere representada en la proporción de un diputado por cada 15.000 habitantes⁶¹. Pero ni al más exagerado porteño se le ocurriría que esa ley *local*, sancionada *por la Legislatura de Buenos Aires*, podía tener validez legítima para todas las provincias argentinas, tanto menos cuanto que en todos los tratados que concertaron, y principalmente en el pacto fundamental de 1831, habían estipulado el reconocimiento recíproco de su igual *representación y derechos*. La ley local de 1827 no podía tener otro alcance que el de una simple expresión de la opinión particular de Buenos Aires, por órgano de su Legislatura, sobre la manera de componer el Congreso Constituyente **de la Nación**. Y, sin embargo, la Sala de representantes de la Provincia de Buenos Aires pretendió, como se verá luego, imponer esa ley a todas las provincias que formaron y sostuvieron el acuerdo de San Nicolás.

204. La igualdad en la representación de las provincias en el Congreso Constituyente tenía, por lo demás, un ejemplo muy autorizado, digno en todo sentido de tenerse bien en cuenta: el Congreso o Convención de Filadelfia de 1787. Cuando los Estados de la unión americana decidieron darse una organización constitucional, cuando se propusieron « formar una unión más perfecta », la representación de los mismos en la célebre asamblea no se ajustó a ninguna regla de proporcionalidad con su población respectiva, sino que cada Estado, cualquiera fuese el número de sus representantes en la Convención, pesaba en la balanza política igual que otro. Se votó siempre por *Estados*, teniendo cada uno de éstos un voto; no por representantes. El número de representantes de cada Estado variaba desde dos a ocho; dándose el caso de que un Estado menos poblado tuviese más representantes que otros más poblados. Por ejemplo: el pequeño Estado de Dela-

(61) *Reg. Nac.* (ed. 1880), t. II, n° 2238 (noviembre 30 de 1827).



ware, con 59.096 habitantes, tenía cinco representantes; en tanto que el Estado de Massachusetts, con 378.717 habitantes, tenía cuatro ⁶².

Y bien; el acuerdo de San Nicolás amoldóse todavía más exactamente a las exigencias de orden institucional impuestas por la naturaleza o carácter del Congreso que debía sancionar la Constitución. Como se trataba de dictar una *ley suprema* para la Nación y no de concertar un pacto interprovincial, el acuerdo dispuso que la Constitución sería sancionada « a mayoría de sufragios » (art. 6°); así ella vendría a ser la expresión auténtica de la voluntad soberana del PUEBLO DE LAS PROVINCIAS UNIDAS.

Por lo demás, no se olvide que en ningún caso Buenos Aires pudo decidir por sí y ante sí cuál sería la composición del Congreso Constituyente, porque, considerada como *Provincia*, era una, que no podía imponerse a todas las demás; y considerada como una *parte de la población de la República*, no era la mayor, sino la *minoría* respecto de aquéllas. M. de Moussy en su conocida obra ⁶³ calculaba en 1.180.000 habitantes (más 30.000 indios) la población de la República en el año 1860, dando a Buenos Aires 330.000; y si — como sostiene este autor — puede suponerse que el aumento anual de la población haya sido entonces de 30.000 habitantes por año, — « sin contar el producto de la inmigración, bastante restringido desde luego », — según dice, — tendríamos que la población total en 1853 era ésta: 1.180.000 — 210.000 (30.000 \times 7 años) = 970.000 habitantes; en cifras redondas, 1.000.000. Concedo que Buenos Aires haya tenido en 1853 la misma población que Moussy le atribuye en 1860; es decir, que tuviera 330.000 habitantes sobre un millón — lo que es conceder bastante — y ni aún en esta hipótesis pasaba de ser la *tercera* parte de la población total!

(62) Tomo estos datos de las obras de T. Curtis, *Historia de la Constitución de los Estados Unidos*, trad. de Cantilo (Buenos Aires, 1866, con prólogo de D. Vélez Sársfield), p. 49, y de G. W. Paschal, *La Constitución anotada*, trad. de N. A. Calvo (Buenos Aires, 1888), t. I, p. 108. El Estado más poblado, Virginia, que tenía entonces 748.380 habitantes, envió siete representantes a la Convención, uno menos que Pensylvania, que tenía 434.373 habitantes. El Estado de Georgia, con 82.548 habitantes, tuvo cuatro representantes, uno más que Nueva York, con 340.120. Estas cifras relativas a la población de los Estados americanos corresponden al año 1790, pero las tomo para la demostración de lo que sostengo en el texto, porque no habrían sido seguramente muy distintas en 1787.

(63) *Description de la Confédération Argentine* (París, 1860), t. II, p. 273.



205. Por esto decía oportunamente Alberdi⁶⁴: « Para que el gobierno general quedase acéfalo (se refiere al gobierno del directorio creado por el acuerdo), sería necesario que ese *acuerdo* dejase de existir. Celebrado por todas las provincias, sólo ellas o su mayoría podrán abrogarle, pero de ningún modo una Provincia sola. Si no tenemos noticia de que las provincias signatarias de este pacto (?) lo hayan deshecho, ¿con qué antecedente, con qué datos establecen que él ha dejado de existir? ¿Porque Buenos Aires lo haya desaprobado?; pero, ¿qué es Buenos Aires? Es una de las catorce provincias que componen la República Argentina, sin más ni menos derecho político, como Provincia o parte de la Confederación, que La Rioja, Jujuy o San Luis. — No puede, pues, Buenos Aires hacer o deshacer pactos nacionales: y si él tuviese ese derecho, sería forzoso reconocer que también lo tendrían La Rioja, Catamarca, Jujuy, etc. En tal caso, cualquiera de esas provincias podría pronunciarse un día de mal humor, y decir a todas las demás juntas: « Señoras mías: no quiero que ustedes compongan Nación; yo me separo de lo que ustedes hagan, y con eso queda deshecha la República bajo tal o cual forma que no acepto ». A tales resultados llevaría la doctrina subversiva y facciosa de que una Provincia puede anular y revocar la obra ejecutada por todas las demás reunidas »⁶⁵.

206. Prosigo ahora el análisis del acuerdo en los demás artículos. Debo hacer notar antes que el mismo artículo 6º, al que ya me he referido, agregaba, en su segunda parte, que la elección de los diputados al Congreso debería hacerse sin condición ni restricción alguna en sus poderes; imposibilitando así los « mandatos imperativos » que siempre entorpecieron los trabajos de las asambleas constituyentes anteriores e hicieron fracasar los propósitos de organización. Prescribía también este artículo que todos los representantes deberían sujetarse, « sin protestas ni reclamaciones », a lo resuelto por la mayoría.

El artículo 7º contenía una patriótica y oportuna advertencia a los representantes o diputados, exhortándolos a que « se penetrasen de sentimientos puramente nacionales, para que las preocupaciones de localidad no embaracen la grande obra que se emprende ». Igual advertencia hacía a los gobernadores de las provincias.

(64) *Escritos Póstumos* (Buenos Aires, 1895-1901), t. 16, p. 178.

(65) Las opiniones transcritas fueron publicadas por Alberdi en « El Día » de Valparaíso, el 26 de octubre de 1852. El doctor Ruiz Moreno (obra citada, tomo II, prefacio) las atribuye equivocadamente a Sarmiento.



El artículo 8° establecía las inmunidades legislativas y los privilegios de que gozarían los constituyentes, necesarios para que el cuerpo representativo de la soberanía nacional pudiera llenar libre y dignamente su cometido. El artículo 10° encomendaba al general Urquiza, que, como se verá más adelante, era designado Director provisorio de la Confederación, el proveer a la seguridad y libertad de las deliberaciones del Congreso. El artículo 9° encargaba al mismo Director de satisfacer los gastos de viático y dietas de los diputados, porque no podía resolverse de otra manera la seria dificultad de la carencia de recursos en las provincias para hacerlo por su cuenta ^{65 bis}. El artículo 8°, que con los arts. 9° y 10° contenía buenos principios de derecho parlamentario, disponía que cualquiera de las provincias podría retirar sus diputados del Congreso cuando lo creyese oportuno, «debiendo en este caso substituirlos *inme-*

(65 bis) El documento que transcribo a continuación demuestra cómo cumplió el general Urquiza, ulteriormente, este artículo del Acuerdo:

El Director Provisorio
de la
Confederación Argentina

San José, agosto 12 de 1853.

*Al señor Vice-Presidente del Congreso General Constituyente, Dr.
D. Santiago Derqui.*

El Director Provisorio comunica con esta fecha a S. E. el Sr. Gobernador de la Provincia de Santa Fe, lo siguiente: «La más seria y preferente necesidad en las presentes circunstancias, es que la autoridad encargada de resolver las dificultades de la organización nacional, subsista y no se disuelva por la más triste y bochornosa de las penurias. Por tanto, el Director Provisorio ha dispuesto que no se haga ningún gasto ni inversión de fondos nacionales de los producidos o que produzcan las aduanas de la Provincia de Santa Fe, antes que haya sido cubierto de preferencia el presupuesto del Congreso General Constituyente, a razón de doscientos pesos mensuales para cada uno de los señores Diputados, empezando a correr desde el 1° del presente mes de agosto; cuya cantidad la hará V. E. entregar a cada uno de ellos, tomando el competente recibo para constancia».

Lo que se transcribe al señor Vice-Presidente, para conocimiento del Soberano Congreso.

Dios guarde a Ud. ms. as.

JUSTO J. DE URQUIZA



diatamente ». Esta cláusula, que tanto se combatió en la Legislatura de Buenos Aires, fué una concesión al localismo provincial, y si los gobiernos provinciales obraban de buena fe, como sucedió luego, no podría tener consecuencias inconvenientes. En el capítulo siguiente la analizaré con más extensión.

El artículo 11° determinaba que la sede del Congreso sería la ciudad de Santa Fe. Las provincias tenían motivos para recelar de la influencia que Buenos Aires pudiera ejercer sobre los representantes. Los antecedentes de 1813-15, 1817-19 y 1825-27 justificaban esas desconfianzas. Por otra parte, existían pactos interprovinciales, algunos subscritos por el gobierno de Buenos Aires, que designaban a Santa Fe como el lugar en donde se reuniría la Convención nacional. Por el pacto de 1831, además, fijábase la residencia de la comisión representativa en esa ciudad.

El artículo 12° tenía una importancia especial y se informaba en las enseñanzas de la historia del país: establecía que no se elegiría Presidente ni se dictarían leyes orgánicas hasta después de sancionada la Constitución. Con esta restricción, el acuerdo *curaba en salud* al Congreso Constituyente de las aventuras presidenciales y otros desaciertos cometidos por el Congreso de 1826. Todos los historiadores reconocen que el fracaso de la organización en aquella época debióse principalmente a las leyes prematuras que el Congreso sancionó sobre creación del poder ejecutivo permanente y nacionalización de Buenos Aires, antes de dictar la Constitución.

Por el artículo 13° los gobernadores signatarios del acuerdo contraían un compromiso de honor, obligándose « a mantener en sus respectivas provincias la paz pública y la concordia entre los ciudadanos de todos los partidos, previniendo o sofocando todo elemento de desorden o discordia, y propendiendo al olvido de los errores pasados y estrechamiento de la amistad de los pueblos argentinos ».

207. Los artículos 14, 15 y 16 eran los que contenían las estipulaciones primordiales del acuerdo y las más necesarias para poder llegar con éxito hasta el fin de la jornada, emprendida bajo tan buenos auspicios. El artículo 14 facultaba al Director provisorio de la Confederación para que, en caso de perturbación del orden público por hostilidades abiertas entre una y otra Provincia o por sublevaciones armadas dentro de la misma Provincia, empleara « todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugieran, para restablecer la paz, sosteniendo las autoridades legalmente constituidas ». Esta atribución era, en lo esencial, la de



intervenir en las provincias que la Constitución de 1853 encomendó al gobierno federal, por su artículo 6°. Este artículo, en efecto, dispuso: « El gobierno federal interviene con requisición de las legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior ». No podría presentarse, pues, una justificación más completa del artículo 14 del acuerdo, que la adopción de sus principios por el Congreso Constituyente en una cláusula imperativa de la ley soberana. Se observará tal vez que el acuerdo daba el poder de intervenir en las provincias al general Urquiza, Director provisorio, mientras que la Constitución de 1853 encomendábala al gobierno federal. Pero, desde luego, cabe hacer notar que hasta tanto se instalara el Congreso alguna autoridad debía ser investida con el poder de intervenir en las provincias para restablecer el orden público perturbado, y la única autoridad nacional entonces existente era la que ejercía el general Urquiza; y también hay que tener presente que, aún bajo el imperio de la Constitución actual, el poder ejecutivo, si es requerido, puede decretar una intervención con ese objeto cuando las cámaras legislativas se encuentran en receso. Nada tenía de monstruosa y exorbitante, como se dijo en la Legislatura de Buenos Aires, esta facultad conferida al Director provisorio y encargado de las relaciones exteriores, y si pudo discutirse más tarde la amplitud dada al artículo 6° de la Constitución de 1853, que, como he dicho, en substancia era igual al artículo 14° del acuerdo, no debió discutirse la conveniencia y la necesidad de establecerla en la forma expresada durante el período constituyente y de entregarla de buena fe a la única autoridad nacional que había, el general Urquiza, porque éste era la sola garantía de la existencia y del libre funcionamiento del Congreso. ¿Qué habría ocurrido si no se facultaba al Director provisorio para tomar las medidas aconsejadas por su prudencia y patriotismo, a efectos de mantener el orden público o restablecer la paz interna? — Que el desquicio y la anarquía, la guerra civil y los escándalos políticos hubieranse difundido en el país. Cada caudillo y cada Provincia hubieran campeado por sus fueros, entendidos a su manera, se comprende. Todo lo adelantado en el sentido del afianzamiento de las instituciones habríase perdido, y la tremenda crisis de 1828, producida con motivo de la funesta revolución contra Dorrego, de nuevo habría aniquilado las fuerzas orgánicas de la Nación.



El artículo 15 era una consecuencia del anterior, y tenía por objeto dar vigor y respetabilidad al poder o autoridad provisorio que se creaba. Por este artículo 15 se atribuía al encargado de las relaciones exteriores y Director provisorio, «el mando efectivo de todas las fuerzas militares que actualmente tenga en pie cada Provincia, las cuales serán consideradas, desde ahora, como partes integrantes del ejército nacional». La Constitución federal vigente, que hace del Presidente de la Nación el comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra, demuestra que el artículo 15 del acuerdo no era tan desatinado como se dijo por sus opositores. Si cada Provincia hubiese conservado sus fuerzas militares, pudiendo aumentarlas a su arbitrio, el Director provisorio habría sido un juguete de las facciones, habría caído inerme, víctima de los audaces más afortunados en las contiendas armadas.

208. El artículo 16 resolvía una cuestión fundamental para los intereses del país: «Será de las atribuciones del encargado de las relaciones exteriores—decía—reglamentar la navegación de los ríos interiores de la República, de modo que se conserven los intereses y seguridad del territorio y de las rentas fiscales». Le encomendaba, además, la administración de correos y mejora de caminos y postas. La forma de hacer la reglamentación de los ríos interiores estaba determinada claramente desde hacía ya mucho tiempo. En efecto; en el tratado cuadrilátero de 1822 se había establecido la libertad de navegación por los ríos interiores de las provincias interesadas, para todos sus habitantes (art. 8°). Lo mismo se convino en el pacto federativo de 1831 (art. 8°), con la circunstancia de que el principio se aplicó a todas las provincias, porque todas ratificaron aquel pacto, como es sabido. En tratados internacionales, como el de 1825 con Inglaterra, convención de paz con el Brasil de 1828 y tratado con Francia de 1840, reconocíose el derecho de libre navegación a los súbditos de estos Estados. Rozas fué el enemigo declarado de este principio y mantuvo durante su gobierno clausurados los ríos Paraná y Uruguay. En vano predicaron los emigrados; que rechazaban las absurdas teorías del dictador, los principios o doctrinas convenientes a la prosperidad de la Nación. Florencio Varela, desde las columnas de «El Comercio del Plata», que redactaba en Montevideo, demostró las ventajas derivadas de abrir los ríos a la libre navegación: «Por otra parte, — decía el doctor Varela, — la mejora y prosperidad de las provincias vecinas será siempre uno de los mejores beneficios que Buenos Aires pueda recibir. ¿Qué gana él, qué ganaría jamás, en tener por veci-



nos pueblos miserables, obligados a buscar en el pillaje y en la guerra lo que no pueden adquirir por el comercio o por la industria; que se hacen soldados porque no hallan otra profesión a que dedicarse, que consumen muy poco y nada producen? ¿Qué ha adelantado Buenos Aires con la pobreza de su vecina Santa Fe? Veinticinco años hace que tuvo que comprar la paz (B. A.) a precio de un tributo que no era otra cosa que dar buenamente a aquel pueblo lo que, si no le daba, venía él a arrebatarse de las estancias del norte de su vecina. Si en vez de esa miseria, Santa Fe hubiera gozado, al menos, una situación igual a la de Buenos Aires, guardadas las proporciones de la población de ambas, claro es que esa última Provincia, lejos de tener que contribuir al sostén de su vecina, habría mantenido con ella un cambio de artículos que recíprocamente necesitasen, y que sería de ventaja común »⁶⁶.

La situación económica del país, en 1852, era desastrosa. Cercadas las provincias de aduanas creadas con el objeto de aumentar en algo los exhaustos tesoros fiscales, aunque importasen en definitiva consecuencia el encarecimiento de los artículos más necesarios; suprimido el comercio fluvial por la clausura de los ríos, a todo lo cual agregábase una continua sucesión de guerras civiles, la reacción contra ese estado de cosas tan lamentable era impuesta por la necesidad imperiosa de salvar al país de una crisis que había llegado ya a su más agudo período. El general Urquiza, como se verá en el capítulo siguiente, remedió en gran parte esta situación crítica del país, decretando, el 8 de octubre de 1852, la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, y reglamentándola de manera conveniente en uso de las facultades que le daba el artículo 16 del acuerdo, ligeramente comentado aquí.

209. El artículo 19 solucionaba una seria dificultad del momento, en la única forma posible: « para sufragar a los gastos que demanda la administración de los negocios nacionales declarados en este acuerdo — disponía — las provincias concurrirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores, hasta la instalación de las autoridades constitucionales, a quienes exclusivamente competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales ». Arbitrábase así, la única solución lógica de un problema tan difícil como era el del sostenimiento de la administración federal provisoria. Buenos Aires se opuso a este arreglo

(66) *Escritos políticos, económicos y literarios del doctor Florencio Varela*, coleccionados por don Luis L. Domínguez (Buenos Aires, 1859), p. 140.



temporario de las finanzas nacionales, porque desde el comienzo de la revolución, puede decirse, venía disfrutando ella sola de las rentas que producía su aduana. Ella era la Provincia que necesariamente debía contribuir en mayor proporción, puesto que contaba con esa fuente de recursos tan productiva, que, por otra parte, debió ser siempre, como lo fué más tarde bajo el régimen de la Constitución, patrimonio común de todas las provincias argentinas, de toda la Nación. Pero la cuestión tenía una gran importancia para sus hombres dirigentes, quienes, con un propósito preconcebido, pretendían entorpecer la reunión del Congreso, — como se demostrará luego, — y el dinero que daba la aduana debía ser el más eficaz elemento para la realización de esa política obstruccionista.

210. Y para concluir este análisis del acuerdo de San Nicolás, haré notar la importancia práctica del artículo 17, que instituía un « consejo de Estado » con objeto de asesorar al Director provisorio en el desempeño de sus funciones. El general Urquiza formó después este consejo con personalidades distinguidas, por su patriotismo, su saber y su experiencia en los negocios públicos.

El artículo 18 designaba al general Urquiza « Director provisorio de la Confederación Argentina », título ideado por el doctor Vicente Fidel López, según una versión digna de crédito.

El acuerdo de San Nicolás fué, sin duda alguna, un cimiento sólido para la organización constitucional. A grandes rasgos, los principios fundamentales del código supremo esbozábanse en aquel memorable arreglo de una situación complicada y a la vez propicia para realizar el pensamiento del 1° de mayo, proclamado por el general Urquiza y entusiastamente admitido por todas las provincias. El acuerdo fué la base de la Constitución; si no hubiera sido concertado el Congreso no se hubiese reunido, o habría estado constantemente amenazado de disolución. Es, además, el *specimen* más completo de una política sabia, patriótica y fecunda en beneficios positivos para la Nación.



La organización constitucional definitiva

211. La Legislatura de Buenos Aires rechaza el Acuerdo de San Nicolás. — Con la sola excepción de la ciudad de Buenos Aires, el acuerdo de San Nicolás fué considerado en todo el país como el expediente más serio y oportuno que podía arbitrarse en tan excepcionales circunstancias para lograr la organización constitucional. Las provincias vieron en él una prenda de paz y de orden, y a la vez la promesa efectiva de que el magnífico programa político del general Urquiza sería una verdad indiscutible en muy breve tiempo. Todas las legislaturas lo ratificaron y reiteraron su adhesión a la causa nacional que este acto sintetizaba.

Era la base más sólida sobre que podía elevarse la Constitución nacional, porque surgiendo de los hechos consumados propendía a utilizar las fuerzas e influencias políticas entonces existentes en el país para la obra difícil de la organización. Su propósito primordial consistía en revestir con las formas de una legalidad práctica y provisoria la situación de los gobiernos provinciales, obteniendo así su cooperación interesada. Aún aquellos escritores contemporáneos que, como el señor P. Groussac, no justifican el acuerdo de San Nicolás, por creer que no se fundaba en principios absolutos, piensan que era conveniente como solución política en complicadas circunstancias. « Así, maleantes y espurios como eran, esos gobiernos de hecho se imponían; — dice el señor Groussac¹, — representaban, siquiera en forma rudimentaria y brutal, el mínimo de orden y autoridad indispensable para asentar el edificio en algo que no fuese el médano de la anarquía. Ya que no podía prescindirse de ellos, era elemental domesticarlos, dejos de exasperarlos, logrando que esos elementos retrógrados cooperasen en la obra de progreso, hasta que esta misma, en su natural evolución,

(1) *Anales de la Biblioteca* (« El desarrollo constitucional y las Bases »), t. II (Bs. Aires, 1902), p. 223.



eliminase lo que no fuera asimilable. Y en el caso presente, hay que decirlo, el sentido práctico se confundía con el principio de justicia, puesto que todos, casi sin excepción, habían tropezado en esas tinieblas, siendo privilegio de los tiempos revueltos el que no haya conducta mala sin disculpa, ni conducta buena sin desfallecimiento. Tan cierto es ello, que la necesidad impuso el remedio a despecho de la política, mostrando una vez más que las cosas son más sabias que los hombres ».

212. Más, para justificar completamente el acuerdo de 1852 y la política sabia en que se inspiró, basta constatar los resultados *prácticos y benéficos* que produjo ulteriormente para el país. Así como dicho acto era una consecuencia natural de la victoria de Monte Caseros, la Constitución republicana y federal que hoy nos rige fué la consecuencia inmediata de aquél. Confróntense, sin los apasionamientos de épocas pasadas, los resultados que ocasionó el acuerdo (orden interior, la Constitución de 1853, tratados internacionales que abrieron los ríos al comercio y la civilización europeos) con los resultados de la política contraria, concretada en la revolución porteña del 11 de septiembre de 1852 (relajamiento e inminente ruptura del vínculo sagrado de la nacionalidad, guerra civil, enconada lucha económica, odios fratricidas). Mientras el acuerdo de San Nicolás lograba agrupar en torno de una idea grandiosa e imperecedera a las trece provincias que lo ratificaron, « los principios abstractos » invocados por la Legislatura de Buenos Aires para cohonestar su rechazo, provocaban la recrudescencia de la anarquía en el país, que sólo pudo dominar la decidida voluntad de aquéllas en su empeño por afianzar las instituciones liberales y republicanas, bajo el imperio de la ley suprema, y su ferviente deseo de consolidar la paz. Según se verá en el presente capítulo, el acuerdo era el cimiento firme de la organización constitucional definitiva; en tanto que la política contraria, encarnada en los hombres que habían asumido la responsabilidad del gobierno porteño, era la reiteración de los errores funestos de 1826 y 1828, con el desgraciado aditamento de sus lamentables consecuencias. Pero como yo pretendo contribuir lealmente a que de una vez se haga la luz sobre este célebre período de nuestra historia constitucional, debo demostrar plenamente todas mis afirmaciones, y, por consiguiente, he de preferir que hablen por sí mismos los documentos respectivos. La fuerza de convicción que pueden producir en el juicio de la posteridad estas piezas históricas



suple con mucha ventaja la posible eficacia de la mejor disertación que pueda hacerse.

213. Parece que la mayoría de la Junta de Representantes de Buenos Aires había ya tomado la extrema resolución de desechar el acuerdo del 31 de mayo antes de que se le comunicara oficialmente por el Gobernador. Así lo dejan comprender las actitudes violentas del mismo cuerpo, que precedieron a los debates en que fué considerado. El pretexto que aducía para obstaculizar la obra emprendida por el general Urquiza fué el famoso acuerdo; pero los motivos verdaderos eran la repugnancia injustificable que causaba a los dirigentes de la política porteña el Director provisorio, y la pretensión absurda de que la organización constitucional se hiciera bajo los exclusivos auspicios de la antigua metrópoli, entrando también, en los planes de algunos, la restauración del régimen unitario fracasado en 1820 y 1826.

El 1º de junio, el Gobernador López pasó a la sala legislativa un extenso mensaje explicando su conducta política y el acuerdo que había subscrito en nombre de la Provincia: « Las bases de este acuerdo — decía — son: *Primera*: asegurar a cada una de las provincias una independencia efectiva en todo lo que es, y debe ser, de régimen interior, presupuesto un régimen más alto de federación nacional. *Segunda*: proveer al arreglo de los intereses generales por medio de la reunión de un *Congreso Constituyente* cuyas resoluciones quedan eficazmente aseguradas. *Tercera*: crear desde luego una autoridad nacional provisoria revestida de las facultades necesarias para hacer efectiva e inmediata la organización que se desea, y de las que sirvan también a precaverse de los accidentes desgraciados que vengan de nuevo a destruir en su germen los preciosos elementos con que hoy contamos para realizarlo »... « El orden de cosas que ha creado el acuerdo de San Nicolás tiene sin duda imperfecciones de forma; y por eso es provisorio. Tiene imperfecciones de forma, porque no estando constituidas en la República las autoridades soberanas, de cuyo ejercicio deben emanar los actos definitivos, ha sido necesario responder a exigencias premiosas del momento, de que dependía el bien público general, y dar el primer paso preocupados sólo de la importancia del objeto »... « En las atribuciones que el gobierno de la Provincia ha cedido para adquirir bienes tan reales, ninguna hay que no sea nacional por su carácter. Es verdad que a este respecto el gobierno carecía de leyes que le dieran una norma fija y detallada; y por ello ha acudido a los antecedentes históricos que constituyen nues-



tras tradiciones, y al modelo que nos presentan aquellos países libres del mundo civilizado, en donde el sistema federal es la realidad en que cimentan el desarrollo y la prosperidad pública». «Yo debo esperar que el espíritu elevado y comprensivo de la Provincia que dirijo, venga en apoyo de las miras del gobierno. Para ello no se necesita más que prescindir de los extravíos y dañinos consejos de ese ciego provincialismo, que hasta ahora ha causado nuestra ruina y que es hoy imposible como elemento de gobierno. La Provincia de Buenos Aires no debe incurrir en ese error monstruoso que lleva tragados, como en un abismo, nuestros más generosos esfuerzos por el bien; tanto menos cuanto que ella debe ser para sus hermanas el modelo de la perfección en los sentimientos y en los hechos. Esto está de acuerdo con la más sana de las reglas de la política — *marchar sobre los hechos enrolándolos en el orden de la ley y de la razón* »².

214. Si la Junta hubiese tomado en cuenta las poderosas razones que daba el respetable Gobernador López para aceptar el acuerdo; si hubiera optado en un momento de alto patriotismo por el abandono de meticulosos y discutibles *principios abstractos*, no susceptibles de ser aplicados estrictamente en las soluciones de entonces; si hubiese medido la trascendencia grave que su negativa iba a tener para la Nación, la organización constitucional no habría sido entorpecida hasta el punto de hallarse amenazada y al margen del más estruendoso derrumbe³. Pero los legisladores porteños, como lo comprobaré en las páginas siguientes, no admitían que la organización fuera presidida por el vencedor de Rozas. La elocuencia divina, «bajando en lenguas de fuego sobre sus cabezas», no habría sido capaz de demostrarles la conveniencia y la justicia que había en aceptar el acuerdo de los gobernadores. Los dirigentes de la oposición, en gran parte antiguos emigrados durante la dictadura, «nada habían aprendido ni olvidado en el destierro». Para ellos, Urquiza había servido como un instrumento suyo para poder volver a la patria y ocupar las alturas del gobierno, desde donde se encargarían de arreglar el país a su manera. Todo debate estaba de más, porque con una sola lectura del acuerdo, «su conciencia estaba irremisiblemente formada», según decía el orador que inició la discusión.

(2) *Diario de Sesiones de la Sala de Representantes*, 1852, págs. 65-68.

(3) Esta es también la opinión del señor Pelliza, *Historia de la Organización Nacional*, cit., p. 38.



215. El diputado Mitre, en efecto, comenzó diciendo que la autoridad provisoria encomendada al general Urquiza era «dictatorial, irresponsable, despótica, arbitraria»; «en la esfera de lo posible, agregaba, no sé qué otra cosa le sea dado poder hacer a una autoridad humana, a la cual se le pone en una mano la plata y en la otra las bayonetas, y a cuyos pies se ponen el territorio, los hombres y las leyes»⁴. A pesar de lo que podían prometer estas frases efectistas para cuando la situación de los hombres se invirtiese y la suerte de las armas favoreciera al fogoso diputado, «éste siguió la misma ruta, imitando a su antecesor», el general Urquiza⁵. El general Mitre después de Pavón, ejerció, de hecho y sin acuerdo alguno, poderes mucho más amplios que los conferidos al general Urquiza en 1852 por los gobiernos provinciales.

El ministro de gobierno, doctor J. M. Gutiérrez, hizo la defensa del acuerdo, describiendo patéticamente las situaciones angustiosas porque había atravesado el país para constituirse: «Todos nuestros males en cuanto a la organización — dijo — provienen de la falta de un poder, de una fuerza que atase y diese consistencia a los elementos esparcidos. Estas son las circunstancias que no tenemos que perder de vista un momento. Cualquier otro camino que se pretenda tomar, aunque sembrado de las flores más fragantes, haría imposible la organización, y cuando digo imposible, es porque creo que de ese modo se lanzaría a la sociedad en la anarquía más espantosa»⁶. Y contestando una pregunta del diputado Estévez Saguí sobre el derecho en que se había apoyado el poder ejecutivo para subscribir el acuerdo, el ministro Gutiérrez respondió, con elocuencia y verdad: «*Ese derecho es el que sirve de base a todos los pueblos, a todos los hombres; es el derecho escrito en el corazón de todos, que ilustra el patriotismo de los ciudadanos, y que manda consultar en momentos solemnes el interés del país que se gobierna*».

El señor Saguí — que había dedicado poco antes su tratado de procedimientos civiles «al gran Rozas» — dijo: «todos hacíamos votos al Cielo para que (Urquiza) derribase la tiranía»; pero veía «que por el acuerdo de San Nicolás se levantaba un poder colosal antes de la Constitución, antes de la ley»⁷.

(4) *Diario de Sesiones* citado, págs. 69-72.

(5) Agustín de Vedia, *Constitución Argentina* (Buenos Aires, 1907), p. 18, nota.

(6) *Diario de Sesiones* citado, p. 74.

(7) *Ibidem*, p. 75.



En defensa del acto fundamental tomó la palabra el diputado Pico, uno de los que habían intervenido en aquél. Analizó cada uno de sus artículos, demostrando de la manera más completa que se basaba en las exigencias de los supremos intereses de la Nación: «...La Sala de Buenos Aires — dijo — no es un poder legislativo de toda la República, sino solamente de esta Provincia. Si, pues, todas las demás provincias han dado al general Urquiza ese poder, la Legislatura de Buenos Aires debe respetar el derecho de las demás provincias»... «Se ha querido establecer el tratado sobre dos bases primordiales: cumplir la obligación en que están todas las provincias de proceder a la organización nacional, y dar a ese Congreso Constituyente todas las garantías posibles a su estabilidad y a sus deliberaciones. La Provincia de Buenos Aires es la más interesada en el logro de ese fin»⁸.

216. En la sesión del día siguiente, la atmósfera caldeada de la sala legislativa hacía presagiar un debate más ardoroso. La barra, compuesta de elementos heterogéneos, lisonjeaba a los diputados impugnadores del acuerdo y mostrábase hostil a los que lo defendían. El ministro de gobierno, dirigiéndose a ella, exclamó: «Parece que desgraciadamente los diputados, y la barra están bajo la presión de sentimientos idénticos a los del 1° de diciembre de 1828. En aquel tiempo no hubo ningún mozo de tienda ni ningún estudiante de la universidad, y yo entre ellos, que no viniese a este sitio a producir escenas análogas, como si representaran efectivamente la opinión pública; y sin embargo, esta aparente opinión pública no fué la de la razón, según lo patentizó su desenlace en el Puente de Marques»⁹.

El doctor Vélez Sársfield, obsecuente partidario de Rozas antes de Caseros y encargado con el señor Pico de redactar el borrador del acuerdo — como se ha dicho en el capítulo anterior — en un extenso discurso atacó este acto como ilegal y falto de principios jurídicos. Dominando la ciencia del derecho, no le fué difícil aducir teorías y dogmas combinados con sofismas y argucias forenses: «Todos ellos (los gobernadores) reunidos no podían salir de la localidad que le circunscribía la ley provincial, ni formaban una fracción del poder ejecutivo nacional, que sólo puede crearse por leyes de otro orden político que las que crean el poder ejecutivo provincial. Ellos debieron limitarse a los poderes primitivos deri-

(8) *Diario de Sesiones* citado, págs. 75-79.

(9) *Ibidem*, p. 88.



vados del pueblo que gobernaban, poderes reducidos a ejecutar meramente las leyes provinciales y presidir la administración de cada localidad. ¿De dónde, pues, todos ellos reunidos han obtenido esa plenitud de autoridad y soberanía para legislar, como han legislado por el acuerdo de San Nicolás, como no legislaría el poder ejecutivo nacional? ¿Quién los invistió con un poder constituyente de la Nación, poder que no tenían como gobernadores de Provincia?... « Tampoco todas las Salas provinciales pueden formar el cuerpo legislativo nacional, y dar los poderes nacionales que da el acuerdo al general Urquiza »... « *No podemos crear poderes nacionales, no podemos constituir ni provisoriamente los poderes generales que deben gobernar la Nación* »... « *La Sala de Buenos Aires no debe, por lo tanto, ayudar a esta funesta obra* (sic) *concurriendo a crear poderes nacionales*, ni los diputados que la componen pueden salir de las funciones precisas para que fueron elegidos, olvidando que la Provincia tiene ya leyes para el caso de la reunión de un Congreso nacional »⁰¹. Tal era, en su parte medular, el discurso del doctor Vélez.

217. Aplicadas prácticamente tan originales teorías, el país sólo hubiera podido constituirse cuando la representación nacional o Congreso Constituyente hubiese surgido por *generación espontánea*, ya que el hábil abogado negaba de plano a los gobiernos provinciales el derecho elemental de establecer su base fundamental. Los gobiernos y las legislaturas de las provincias nada podían hacer según el doctor Vélez, porque no representaban la voluntad de la Nación; y en su afán de desprestigiar el acuerdo que propendía a la inmediata instalación del Congreso soberano, olvidaba, intencionalmente, que el Congreso de 1825-27, del cual formó parte, había nacido del acuerdo expreso de los gobiernos provinciales, celebrado bajo la inspiración de la misma política que en 1852 personificaba el general Urquiza. ¿Quién, sino éste, tomaría a su cargo la convocación de la asamblea nacional constituyente? El triunfo de Caseros había establecido un mandato imperativo, que nadie más que el general vencedor podía poner en pronta ejecución.

218. La invocación de la ley de Buenos Aires del año 1827 no era argumento, porque, como bien se hizo notar, esta Provincia no podía lógicamente imponer tal ley a todas las demás, cuando manifestaban ellas, precisamente, su unánime voluntad de crear otra base para la instalación y composición del Congreso Constituyente.

(10) *Diario de Sesiones* citado, págs. 89-96.



Admitido el derecho de Buenos Aires para arreglar por su cuenta la representación nacional, debía reconocerse igual derecho a las otras provincias; de donde iba a resultar que jamás habría sobre este punto concordancia de opiniones y la anarquía tendría que ser el efecto fatal y permanente.

En cuanto a la aversión a los poderes de hecho y autoridades dictatoriales, de que se hacía profesión de fe política en la Legislatura porteña, conviene observar que este mismo cuerpo legislativo-constituyente era el más evidente ejemplo de poder absoluto, pues considerábase investido con facultades ordinarias y *extraordinarias*, y con el derecho de oponer su veto a un acto emanado de todos los gobiernos constituidos de la Nación. Además, poco después de rechazar el acuerdo de San Nicolás, so pretexto de que instituía una autoridad tiránica e irresponsable, la Legislatura otorgó al Gobernador Pinto, con fecha 9 de diciembre, facultades extraordinarias, como eran las siguientes: « 1ª Mientras duren las presentes circunstancias, el ejecutivo puede sin previo juicio ni formación de causa, arrestar y aún remover fuera de la Provincia a los individuos *que juzgue sospechosos*. 2ª Puede igualmente disponer del tesoro público, sin más cargo que dar cuenta, para el enganche de tropas y demás gastos necesarios de guerra ». « Cuando alguno de los *representantes* se hallasen comprendidos en la ley del 9 del corriente, queda autorizado el gobierno para proceder según la naturaleza del caso, dando cuenta inmediatamente a la Sala » ¹¹.

219. El ministro de instrucción pública, doctor Vicente Fidel López, replicó a los impugnadores del acuerdo, principalmente al preopinante doctor Vélez, cuyo discurso consideraba con razón que era « el único exacto en la materia ». La oración brillante del doctor López no será nunca olvidada en nuestros anales parlamentarios, porque ha sido, sin duda, la más notable que se haya pronunciado en una sala legislativa del país. Algo así como una sublime unción patriótica y la convicción íntima de que patrocinaba una causa justa daban a su palabra pujanza soberbia. Muy al principio de su discurso emitió las siguientes frases, dirigidas sin compasión al habilidoso cordobés: « Declaro también, que por educación y por principios, jamás he ambicionado honores ni bienes que traigan su origen de la *adulación*, ni de la lisonja dada al poder, bien sea

(11) *Diario de Sesiones* citado, págs. 196 y 198.



que se llame *tiranía*, bien sea que se llame muchedumbre »¹². Pene-
trando en el fondo de la gran cuestión, dijo después: « El acuerdo
de San Nicolás es un *acto de gobierno*, emanado de la obligación
que él tiene de cumplir religiosamente leyes anteriores, leyes fun-
damentales y vigentes hasta la fecha: leyes sancionadas por el sen-
timiento de todos los pueblos de la República; leyes, en fin, que
ninguna Provincia puede contradecir sin caer en un acto de rebe-
lión contra el pacto fundamental que constituye la *Nación Argen-
tina*... « Aquí no se trata (en el acuerdo) de hacer ni sancionar
una ley, pues que esa ley existe. Es por consiguiente inoportuno
todo reclamo de competencia de parte de la honorable Sala de Bue-
nos Aires, para examinar y resolver en cuanto al cuerpo del acuer-
do. *Lo único que la H. Sala puede inspeccionar es: si se le han
usurpado o no puntos de las atribuciones legislativas de la Provin-
cia, y en tal caso, sancionarlos o repulsarlos en la especialidad res-
pectiva* ». Esta proposición colocaba la cuestión en su verdadero
lugar; la intervención de la Legislatura porteña, así como la de las
demás, no podía pasar de ese límite; tal tenía que ser su deber y
su derecho. « Sea malicia, o sea otra cosa — agregaba — ha habido
empeño en llamar tratado al acuerdo de San Nicolás, que, de cierto,
nada es menos que un tratado »... « Pero el acuerdo de San Nico-
lás es fundamentalmente diverso. El acuerdo de San Nicolás no ha
creado pacto alguno nuevo, ley alguna nueva entre los pueblos de
la República. El acuerdo de San Nicolás es un *reglamento* del eje-
cutivo, por el que allana y consume el cumplimiento del pacto fun-
damental que nos rige desde que fuimos *Nación*; del pacto que ha
sido siempre, que es hoy, y que ha de ser nuestra ley nacional »...
« Se lo ha traído para que la H. Sala vea si se le ha usurpado en
alguna de sus cláusulas algunas de sus prerrogativas y lo reme-
die: esto en primer lugar; y en segundo, para quitar pábulo a
las agitaciones siniestras que se han provocado, y que muy bien
pudieran llevarnos a una crisis lamentable »... « La existencia de
gobernadores y de salas en cada una de las provincias — la con-
ducta misma que ahora está observando la honorable Sala de Bue-
nos Aires, demuestran que no hay tal dictador, porque el poder
legislativo no sólo existe en cada una de las fracciones libre e in-
dependiente, sino en todo lo que le concierne puede morigerar las
cláusulas de ese acuerdo, como es natural y nadie lo puede negar »...

(12) *Diario de Sesiones* citado, págs. 97-110. Es notoria la obsecuencia del doctor Vélez Sársfield hacia Rozas durante la dictadura.



« Esta organización nacional, por la cual anhelamos en vano desde 1810, jamás ha fracasado por la dictadura, sino por la anarquía, si se exceptúa la época de Rozas, que fué ella también engendrada por la anarquía »... « Se ha partido, pues, de un hecho consumado que nadie puede eliminar, de un hecho que forma la base de todo lo existente hoy, para llegar al hecho que anhelamos, el cual es la reorganización de la República Argentina »... « Las atribuciones cedidas al general Urquiza, por las que queda obligado a realizar dentro de dos meses la reunión del Congreso, son aquellas que en ninguna Nación organizada bajo las formas modernas pueden pertenecer a una Provincia; y en estos momentos era indispensable concentrarlas en quien representa el vínculo nacional, para que en el tiempo que falta fuese imposible movimiento alguno anárquico, que, como tantas otras veces, no hiciese perder en palabras vanas los instantes que debemos aprovechar con hechos ».

220. Estos eran los párrafos sobresalientes del discurso del doctor López. « En defensa del acuerdo que se quería sacrificar en aras del localismo porteño — dice un historiador insospechable ¹³ — adujo razones dignas de atenderse y que, escuchadas, habrían ahorrado mucha vergüenza, mucha sangre y mucho dinero; si olvidándose por un momento de sistemas políticos y celos provincianos aceptan sin ambages el hecho consumado, entregando la organización nacional a la lealtad del vencedor de Rozas y al patriotismo de los hombres dignos que lo rodeaban ». ¿Y qué sistema o qué arreglo ofrecían los opositores al acuerdo en substitución del mismo? No insinuaron ninguno; empero, de la conducta posterior de los hombres de Buenos Aires, que cargaban ante la historia con la responsabilidad de cruzar los planes del general Urquiza, puede inferirse cuál debía ser para ellos el procedimiento mejor: tomar Buenos Aires la dirección exclusiva de la política nacional encauzándola según sus propios designios, que, desde 1810, pretendían constantemente hacer prevalecer. Pero ahora las provincias habían logrado por fin uniformar los suyos y no estaban dispuestas, como se verá luego, a tolerar de nuevo la tutela de la vieja metrópoli en perjuicio de sus intereses y de sus aspiraciones; y ocurrió que Buenos Aires, no pudiendo dominar y gobernar a las provincias, tomó más tarde el desgraciado partido de aislarse de la nacionalidad común, preparándose para la eventualidad de la

(13) M. A. Pelliza, ob. y ed. cit., p. 48.



independencia absoluta... Más adelante voy a ocuparme de esta política disolvente de Buenos Aires.

221. El debate sobre el acuerdo de San Nicolás no pudo proseguirse en un ambiente completamente hostil al gobierno. La sesión del 22 de junio había terminado en medio de una conmoción popular escandalosa, al punto de que los ministros tuvieron que salir subrepticamente de la sala para escapar al furor del populacho, agitado por elementos adictos a la mayoría legislativa. El día siguiente el Gobernador presentó su renuncia irrevocable, fundándola en la imposibilidad de continuar en el cargo a causa de tan anormales circunstancias¹⁴. La Junta la aceptó y el mismo día designó para reemplazarlo a su presidente, el general Pinto.

La inusitada actitud de la Legislatura tenía caracteres tan graves y extraordinarios, comprometía de tal modo la eficacia del programa de Caseros, amenazaba tan directamente la paz interior — imprescindible en el período constituyente que iba a iniciarse — que el general Urquiza, en cumplimiento del deber jurado ante los pueblos, debía tomar medidas extremas para salvarlos de la anarquía, de la disolución fatal que provocaba aquella actitud. Voy a estudiar ahora las consecuencias del voto negativo de la Legislatura porteña.

222. Consecuencias: disolución de la Legislatura; revolución del 11 de septiembre. — El rechazo que la Junta de Representantes hizo del acuerdo de San Nicolás creaba una situación gravísima para el país, comprendida en todas sus consecuencias y ulteriores por el general Urquiza y los hombres que lo rodeaban. Aceptar como legítima la actitud de esta Junta, era sentar un precedente funesto, que podría ser invocado por las demás legislaturas para hacer lo mismo; de lo cual habría resultado necesariamente la ruptura del compromiso relativo a la pronta organización del país, reuniendo el Congreso Constituyente que la realizaría. Hubiérase repetido con más exageración todavía la situación de aisla-

(14) « Lo ocurrido en las dos últimas sesiones con los ministros del gobierno, que no han podido usar de la palabra para justificar el procedimiento de su gobierno, sin arrostrar vejaciones de la naturaleza más grave, hasta ver comprometida ayer tarde su seguridad personal, si salían de la Sala al mismo tiempo que los señores diputados, les ha hecho perder toda esperanza de intervenir con libertad en las discusiones ulteriores, y se han visto obligados a dimitir sus cargos. El Gobernador que firma hace igualmente, con una decisión irrevocable, dimisión del suyo », etc. *Diario de Sesiones* citado, p. 111.



miento y de desorden general en que se encontraron las provincias en 1820, cuando debido a los errores del Congreso y del directorio cayó inerte la autoridad nacional; porque la fuerza de cohesión que representaba el general Urquiza, alzándose la Provincia de Buenos Aires, era nada más que una gran fuerza moral, prestigiada por la santidad de la causa que la sustentaba. Considerando, pues, la justicia y la oportunidad de la política que se concretaba en el acuerdo, la repulsa de la Junta porteña era así como una rebelión contra las determinaciones de la voluntad nacional, contra el mandato imperativo de los pueblos que estaban sedientos de paz e instituciones liberales, sólo susceptibles de lograrse bajo la égida de la Ley Suprema.

223. Juan Bautista Alberdi, que puso su palabra escrita al servicio de aquella causa, juzgaba así el acuerdo de los gobernadores: «Era la primera regla que aparecía donde no había existido sombra de regla; era un orden venido después del desorden; era infinitamente mejor que lo que había existido; era un reglamento que prometía la sanción de un orden permanente, y no se vio más. Traía la garantía que, por otra parte, tiene hasta hoy, de un hombre que acababa de hacer a esa República un servicio que no le harán sus detractores en cincuenta años; los argentinos de buen seso estuvieron muy lejos de creer que fuese necesaria una nueva guerra para destruir ese acto incapaz de producir seria alarma, a pesar de cuanto defecto quiera atribuírsele». Y más adelante agregaba sobre la resistencia de Buenos Aires a aceptarlo: «Buenos Aires no puede, pues, deshacer la obra de los demás. Es dudoso que pueda anular el pacto (1) de San Nicolás aún en el suelo de su Provincia; pero evidentemente no puede hacer cesar acuerdos celebrados por todas sus hermanas, separándose de ellas»¹⁵.

224. La pretensión de la Legislatura de Buenos Aires de creerse con derecho a oponer su veto a la obra de todas las demás provincias, como era el acuerdo de San Nicolás, no se fundaba en ningún principio racional; menos aún si se observa que esa actitud obedecía al propósito de impedir la reunión del Congreso Constituyente, conforme a la base establecida, y dirigir a su arbitrio la política nacional como había sucedido desde 1810. Urquiza representaba la opinión de las provincias, y el Congreso próximo a reunirse sería la expresión fiel de las aspiraciones y de los intereses de las mis-

(15) En la respuesta a un opúsculo de Sarmiento, acerca del rechazo del Acuerdo por Buenos Aires; *Escritos póstumos*, ed. cit., t. XVI, págs. 190-213.



mas; era preciso, pues, según el criterio de los legisladores porteños, anular la influencia de aquél y arreglar de otro modo la composición de la asamblea constituyente para que Buenos Aires pudiera hacer prevalecer *sus derechos de hermana mayor*, asegurándose su hegemonía en la Nación. Para probar la exactitud de esta afirmación, basta señalar el hecho bastante sugestivo de que Buenos Aires no se reincorporó definitivamente a la unión federativa hasta conseguir que las riendas del poder nacional estuvieran en manos de sus hijos predilectos, como ocurrió después de Pavón ¹⁶. Para muy poca cosa, en el sentido de conformar a la Provincia disidente, sirvieron las concesiones que le hicieron anteriormente las provincias triunfantes en Cepeda: fué necesario entregarle la dirección de la política nacional.

225. Los hombres de Buenos Aires, desnaturalizando la gran cuestión que debía resolverse, convertíanla también en cuestión personal, por antipatía a Urquiza. Considerábanlo como enemigo que tenían que eliminar ¹⁷. Muchos de los que colaboraban en el gobierno de Buenos Aires se habían propuesto antes de regresar al país, con motivo del triunfo de Caseros, promover una revolución para anular la influencia del vencedor. Este sabía bien que tal era el principal objetivo de los políticos de la ciudad porteña y se lamentaba hondamente de que con tanto apasionamiento se suscitara esa cuestión personal, que sus actos no provocaban por estar en consonancia con altos ideales cívicos y nobles propósitos. « Desde luego — decía Urquiza al Gobernador delegado de Entre Ríos, en carta del 24 de julio de 1853 — sería peligroso e impolítico que una cuestión de esta trascendencia se convirtiera en una cuestión personal, como ha pretendido que lo fuese el gobierno de Buenos Aires. En esta política hay una indigna astucia que tiende a personalizar las cuestiones del más alto interés general, para debilitarlas, y por medio de la cual se pretende encubrir el odio que se profesa a las cosas

(16) « El pueblo de Buenos Aires, que es el campeón de los principios en el Río de la Plata » — decía el general Mitre a Mármol, en carta del 3 de septiembre de 1861 — « necesita, para establecer su predominio, de un triunfo militar que le enorgullezca y que lo levante para hacerlo invencible para siempre ». *Archivo del general Mitre* (Buenos Aires, 1911-13), t. VIII, p. 99.

(17) Al dirigirse el ministro de gobierno y relaciones exteriores de Buenos Aires, coronel Mitre, al general Paz, comisionado de este gobierno, decía entre otras cosas: « ...el general Urquiza, que es el único a quien la Provincia de Buenos Aires considera como enemigo, y el único contra el cual obrará, si llegase el caso de apelar a otros medios, para hacer valer su incontestable justicia ». *Archivo del general Mitre*, cit., t. XIV, p. 78, noviembre 18 de 1852.



con el rencor que se propaga contra los que las han promovido »¹⁸. Pero Urquiza, que trataba de allanar al país el camino de la organización constitucional, quería quitar este nuevo pretexto a la Provincia disidente a fin de que entrara en la comunidad nacional: « Es por quitar este pretexto, que he determinado — continúa diciendo en el mismo documento — poner en manos del Congreso la renuncia que contiene el mensaje. Si el soberano Congreso resolviese admitirla, me proporcionará la ocasión de hacer un servicio a mi patria, y de adquirir la gloria que más puede satisfacerme. El gobierno de Buenos Aires entonces quedará obligado a responder a la razón y a los contemporáneos de los motivos que le inducen a rechazar una Constitución que no ha sido hecha para servir a los intereses ni a las pasiones de ningún hombre; una Constitución sancionada por autoridad competente, y que es la más alta expresión de las necesidades de la República federal; necesidades de honor, de localidad y de progreso. Estará obligado a responder por qué causas y con qué ánimo ha resistido las leyes orgánicas calculadas con la más amplia generosidad, para resolver el problema rentístico, el problema de equilibrio y el problema de unión y armonía con las provincias de la Confederación ». Y juzgando la actitud de Buenos Aires, agregaba: « Para los gobiernos de Buenos Aires jamás estuvo la República en estado de constituirse, y para probarlo trazaron siempre un cuadro infiel a ella, autorizándose con la ignorancia y las deficiencias de todo género, que nada se hacía para remediarlas, para postergar su Constitución ». Más adelante tendré oportunidad otra vez de referirme a este notable documento, que arroja mucha luz sobre los sucesos de la época que estoy estudiando.

226. Por encima de todas estas cuestiones, *principistas* (?), personales y de hegemonía política, estaba la cuestión magna para los políticos porteños: *la cuestión económica y fiscal*. Buenos Aires era poderosa por sus considerables recursos fiscales, proveniente, en su mayor parte, de los derechos aduaneros. Su aduana entonces era la única exterior, y, por lo tanto, era la más importante fuente de renta en el país. El acuerdo de San Nicolás (art. 19) establecía que para sufragar los gastos que demandare la administración de los negocios nacionales, declarados tales por este acuerdo, « las pro-

(18) *Documentos relativos a la Organización Constitucional de la República Argentina*, publicados por la Facultad de Filosofía y Letras de esta ciudad, cit., t. I, p. 187.



vincias contribuirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores, hasta la instalación de las autoridades nacionales, a quienes exclusivamente competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales». Más tarde, el Congreso Constituyente sancionó en la ley suprema la nacionalización de las aduanas exteriores, facultando al Congreso ordinario para legislar sobre ellas y fijar los derechos de importación y exportación. Percibióse, pues, por los disidentes, que Buenos Aires perdería su aduana y debilitarse, por lo tanto, su potencialidad económica cuando se consumara la organización constitucional, y se propusieron imposibilitar ese resultado.

227. Alberdi, estudiando en 1862 las causas que habían producido la anarquía en el país y retardado su organización, señalaba como principal «la confiscación del tesoro de la Nación por la Provincia de Buenos Aires». «La aduana argentina de Buenos Aires, — decía ¹⁹ — forma casi todo el tesoro de la Nación, pues es la contribución que ha reemplazado a todas las del régimen colonial, mediante el desarrollo del comercio debido al nuevo régimen. La misma Buenos Aires a la cabeza de ese cambio, abolió el *diezmo*, los monopolios del *tabaco*, de los *naipes*, de la *pólvora*, los *oficios vendibles*, la *sis*, la *media anata*, los *tributos de indios*, etc., etc. Esa reforma que pudo aprovechar a la Nación, la dañó en cierto modo, porque puso en manos de la Provincia de Buenos Aires los recursos rentísticos de las provincias, desde que tuvieron que pagar toda su contribución en la aduana de Buenos Aires»... «Dejando en manos de Buenos Aires y para su provecho exclusivo todo el producto de la contribución de aduana — agregaba — los argentinos vienen a ser tributarios de la Provincia de Buenos Aires, como los indios lo eran de la España. Al tributo colonial de los indios ha sucedido el tributo patriótico de los blancos. La República Argentina presenta el singular ejemplo de una Nación en que tres cuartas partes de sus habitantes pagan contribuciones para que las disfrute una cuarta parte» ²⁰. Según Alberdi, para que pudiese haber «un gobierno verdadero y no un simulacro de gobierno, para que sea un poder eficaz y durable, debe constituirse con el tesoro y con la capital de la Nación» ²¹. Pero como estos dos objetos están conver-

(19) *De la anarquía y de sus dos causas principales, etc.*, Obras completas, ed. cit., t. VI, págs. 156 y sigs.

(20) Obra citada, p. 170-171.

(21) En esto de establecer la capital nacional en Buenos Aires, volvía a sostener su primitiva convicción de 1862.

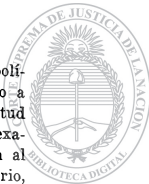


tidos en posesión y uso exclusivo de la Provincia de Buenos Aires, la Nación tiene necesidad de reivindicarlos para constituir su gobierno ».

« Alberdi — dice un escritor ²² — llegó así a la médula del proceso histórico, y nunca fueron parte a perturbar su criterio las mudanzas y veleidades de la política: Buenos Aires tuvo la suya, como la tuvo el interior, cualesquiera que fuesen las facciones que les gobernaron; porque las contingencias de la lucha removían a los hombres, pero no alteraban sus factores naturales ». Alberdi reconocía, en efecto, que en esta trascendental cuestión económica « las personas toman las ideas y los intereses de las localidades en que les toca gobernar, o son gobernadas más bien por ellos ». Las pingües ventajas del exclusivismo y localismo económico de Buenos Aires constituían así un hecho que presionaba a sus gobernantes, y los arrastraba a mantenerlo en todo su rigor y en toda magnitud si no predominaba en ellos el sentimiento de la nacionalidad con influjo decisivo; y como esto último no sucedía en 1852, debido a otras causas que he apuntado, explícate desde este punto de vista su resistencia a facilitar la inmediata organización política del país, según los principios establecidos por las provincias en el acuerdo de San Nicolás.

228. Enumeradas brevemente las causas que ocasionaban la actitud de Buenos Aires al oponerse a la política que se concretaba en el acuerdo de San Nicolás, y que representaba el general Urquiza al frente de la Nación, vuelvo ahora a los sucesos consiguientes a las sesiones legislativas de junio. Enterado el Director provisorio del resultado de estas sesiones, la repulsa del acuerdo y la aceptación de la renuncia del Gobernador López, tomó el único partido que estimó más conveniente en ese difícil momento: la disolución de la Junta de Representantes. Era sin duda una medida violenta; pero midiendo las consecuencias que la subsistencia de aquella Legislatura iba a tener para la causa de la organización y de la paz interior no vaciló en adoptarla. ¿Qué otra cosa podía hacer si la Salá porteña pretendía desbaratar completamente su plan político, elaborado con paciencia y felizmente aceptado por todas las provincias? ¿Era prudente, o siquiera posible, recomenzar el escabroso camino recorrido desde los días subsiguientes a Caseros? ¿Con qué bases serias y universalmente admitidas se reemplazaba el

(22) Luis R. Gondra. *Alberdi*, conferencia publicada en la revista « Renacimiento », septiembre de 1910.



acuerdo? ¿Podían preverse las ulterioridades de una nueva política, cualesquiera fuesen sus principios? — No han respondido a estas preguntas, que plantea obviamente al historiador la actitud de la Legislatura bonaerense, los que han criticado sin mayor examen el llamado *coup d'Etat* del general Urquiza. La oposición al acuerdo de San Nicolás significaba oposición al Director provisorio, autor y responsable de aquel arreglo; de manera que todo lo que se dijo en las sesiones de junio para desprestigiar el acuerdo, todo lo que se hizo para anularlo, iba dirigido de rebote al mismo Director. Deshecho el acuerdo y desaparecida la influencia de Urquiza que lo virtualizaba, la Nación marcharía vacilante y anarquizada hacia rumbos desconocidos. ¿Quién, en efecto, podía entonces conducirla, sabía y firmemente, hasta la realización del programa de mayo de 1851? — «¿Y quién pretende — preguntaba Alberdi — reemplazar al hombre que ha recibido el derecho de iniciativa de manos de la victoria americana y de los grandes sucesos argentinos de 1851? ¿Un pueblo es el que aspira a encabezar el movimiento organizador en lugar de ese hombre! Un pueblo quiere decir cien mil almas. Una cabeza compuesta de cien mil cabezas es la anarquía; la anarquía no puede encabezar nada. ¿Quién garantiza la paz, la unidad, la constancia de ese pueblo? El general Pinto, Gobernador actual de Buenos Aires, ciudadano leal y firme, no es hombre de espada, no es hombre de campaña, no daría batalla. El general Madariaga, su ministro, no representa un hecho de armas nacional y glorioso en el pasado o presente de la República, y si fuese tan feliz que repitiese la campaña de Facundo Quiroga alrededor de las provincias, al cabo de cuentas se llamaría jefe supremo de la República y se habría peleado para volver al punto de partida. El doctor Alsina, ministro del interior, buen abogado y excelente escritor, no impondría respeto a esas autoridades militares y guerreras, que quieren a los escritores, pero no los reputan bastante altos para entregarles el gobierno de la Nación. ¿Qué esperanza hay, pues, de que Buenos Aires pueda colocarse a la cabeza de un plan de organización nacional y llevarlo a cabo con buen éxito?»²³.

229. Obsérvese también que, con el acuerdo de San Nicolás, Urquiza conseguía suavizar al menos, si no suprimir, los recelos de las provincias respecto de Buenos Aires, motivados por lo ocurrido en anteriores tentativas de organización política, cuando aquélla,

(23) Artículo en «El Diario» de Valparaíso, 26 de octubre de 1853; *Escritos Póstumos*, cit., t. XVI, p. 181.



según frase de la época, «se les alzó con el santo y la limosna», habiéndose obtenido aquel resultado satisfactorio porque el acuerdo establecía la *igualdad de representación* en el Congreso Constituyente, la equipoderancia entre las autonomías preexistentes dentro de la unión federal. Alterar esta base constitutiva importaba renovar las pasadas y entonces latentes cuestiones entre las provincias del interior y Buenos Aires, suscitara una vez más el viejo pleito que podría hábilmente esquivarse con un arreglo tan oportuno como el que se establecía en esa parte del acuerdo.

Urquiza comprendió, pues, que la actitud de la Sala porteña podía ser el primer paso dado hacia la alteración completa del orden de cosas que él había creado, venciendo los múltiples obstáculos que encontraban sus levantados propósitos de organización constitucional en un ambiente difícil para realizarlos. La disolución de la Junta de Representantes no tardó en producirse. El 23 de junio, esto es, al día siguiente del famoso debate, dirigió una comunicación terminante al Gobernador designado por la Sala, general Pinto, haciéndole saber que, — en cumplimiento de la primera de sus obligaciones, «salvar la patria de la demagogía después de haberla liberado de la tiranía», — había resuelto asumir provisoriamente el gobierno de la Provincia y declarar disuelta la Legislatura. Tomaba esta medida extrema con la natural espontaneidad y rapidez que ponía como sello inconfundible a sus determinaciones trascendentales. Para «salvar la patria de la demagogía», como él lo dijo, no debía vacilar ni dar pábulo a la resistencia. «En estos momentos y cuando puede zozobrar el orden, y alterarse profundamente la paz pública — dijo en una proclama publicada en ese mismo día — yo no debo tener en mira sino mis compromisos formulados en mi programa; yo no consentiré en que, a mis propios ojos, y ante los mismos soldados que pelearon en febrero por la libertad de la Nación, sea conculcada por unos pocos, sin mantener ni hacer respetar el orden de cosas creado por el voto constitucional. En esta virtud, he asumido la posición que me prescribe el deber»²⁴.

230. El 25 nombró Gobernador provisorio al mismo doctor López, pero éste renunció poco después, y el 26 de julio el Director asumió de nuevo el mando, «por sólo el tiempo preciso para el restablecimiento de las autoridades de la Provincia»²⁵. Rodeóse de

(24) *Reg. Nac.* (ed. 1882), t. III, n° 2959.

(25) *Ibidem*, t. III, n° 2959.



un « consejo de Estado », con cuya colaboración deliberativa debía actuar ²⁶.

Un acto del general Urquiza que demuestra sus simpatías por el pueblo porteño y el respeto que sus derechos dentro del orden legal le merecían, es el decreto del 2 de septiembre creando la municipalidad electiva para esta ciudad. Los miembros de la municipalidad serían nombrados la primera vez por el gobierno, y en lo sucesivo elegidos directamente por el pueblo, dos por cada una de las once parroquias en que se dividía la ciudad. El presidente de la corporación sería nombrado por el ejecutivo a propuesta en terna de la misma. Reglamentaba escrupulosamente el decreto las funciones y responsabilidades de los miembros de la municipalidad y el desempeño de las diversas atribuciones que les confería ²⁷. Este decreto sirvió de base más tarde al Congreso Constituyente para dictar la ley orgánica municipal de la ciudad federalizada, como se verá en otro lugar de esta obra.

231. Entretanto, la oposición estaba preparándose para reaccionar. Si la persona del general Urquiza era mirada con desconfianza hasta el momento en que disolvió la Junta de Representantes, mucho debieron aumentar aquellos recelos después de este hecho, a pesar de que eran manifiestas las causas que lo habían ocasionado. El 3 de septiembre el Director expidió un decreto autorizando el regreso de los que habían sido expatriados en consecuencia de los sucesos de junio; y el mismo día designó al general Galán (porteño) para desempeñar interinamente el gobierno de la Provincia durante su ausencia de la misma, mientras el Congreso federal, que iba a reunirse en Santa Fe, resolviera lo conveniente.

Alejado Urquiza de la ciudad, el Gobernador delegado quedó en muy crítica situación; de manera que la oposición pudo organizar y llevar a cabo el movimiento subversivo que preparaba. Este estalló en la mañana del 11 de septiembre encabezado por el general Pirán (antiguo unitario), como jefe militar, y dirigido por el doctor Alsina como jefe civil y responsable del mismo. El general

(26) Lo constituían: Nicolás Anchorena, Bernabé Escalada, S. M. del Carril, Francisco Pico, Ignacio Martínez, José Barros Pazos, Felipe Llavallol, Francisco Moreno, Amancio Alcorta, Eduardo Labitte, Felipe Arana, Baldomero García, B. Gorostiaga, general T. Guido y Elías Bedoya; el primero sería su presidente. Por renuncia del señor Llavallol se lo reemplazó, el 6 de agosto, con el doctor Bernardo de Irigoyen; y en substitución del señor Escalada designóse, el 28 de agosto, al doctor Manuel Insiarte.

(27) *Reg. Nac.* (ed. 1882), t. III, n° 3026.



Galán, no pudiendo dominarlo, porque se sublevaron los regimientos correntinos y otras tropas, decidió retirarse de la Provincia con las divisiones entrerrianas y algunas más. Así iniciaba la oposición porteña la larga serie de graves errores políticos que dieron por resultado el aislamiento de la Provincia y su separación de la comunidad nacional durante ocho años. « Así retrocedía el país un cuarto de siglo — dice el historiador Pelliza ²⁸. La situación creada en la República por la revolución de septiembre reproducía fielmente la de 1828 y del motín de diciembre. Entonces era Lavalle quien rompía los resortes de la unidad; ahora era el doctor Alsina quien, igualmente, al separar la Provincia de sus hermanas, precipitaría el país en la guerra civil ». Así se ponía de nuevo « al borde del abismo » la causa de la organización nacional, de las instituciones permanentes, del orden y de la paz. Pero, según va a verse en seguida, las provincias renovaron sus votos de adhesión a la política que representaba el Director provisorio, y pusiéronse seriamente a cooperar en la santa obra de dar una Constitución a la República. Es oportuno y conveniente ahora hablar un poco de las provincias, antes de estudiar la situación de Buenos Aires durante su aislamiento.

232. Cómo consideraron las provincias la actitud de Buenos Aires. — *La unión nacional constituida según los principios políticos promulgados en 1810 realizóse por la acción persistente y coordinada de las provincias. Esa organización constitucional operóse en virtud de la concurrencia de fuerzus centripetas, que partian de las provincias hacia la vieja capital del virreinato, así como el movimiento emancipador partió de esta última impelido por una fuerza centrífuga poderosa. En el curso de este capítulo quedará del todo demostrada la verdad de aquella primera observación.*

Restaurada la Legislatura de Buenos Aires el mismo día de la revolución contra Urquiza, decidió publicar un manifiesto explicativo dirigido a las provincias ²⁹. Poco después, el 22 de septiembre,

(28) *Historia de la Organización Nacional*, cit., p. 67.

(29) Las exageraciones y las falsedades de este manifiesto, fechado el 19, pueden medirse por el siguiente párrafo: « Esta revolución, legítima por sus causas, gloriosa por sus medios, grande por sus fines, vasta por sus resultados e invencible por los poderosos medios de que dispone, *no es sino la continuación de la inmortal revolución de 1810*, que anuda el hilo roto de las tradiciones de la libertad, levantando del suelo sus principios caídos ». Y por este otro: « Desde entonces todos pudieron presentir que el general Urquiza



sancionó una ley que definía la situación en que quedaba la Provincia desde entonces: «Cesa desde la promulgación de esta ley el encargo de mantener las relaciones exteriores de la República que el gobierno de la Provincia de Buenos Aires delegó por su parte en el general don J. J. de Urquiza». «El gobierno de la Provincia de Buenos Aires *en sus relaciones con las potencias extranjeras*, conservará y cumplirá, y hará se mantengan y cumplan en el territorio de la Provincia, en sus costas marítimas, en sus ríos, radas y puertos las obligaciones que el derecho internacional público y privado o tratados especiales hubiesen establecido respecto a las banderas y buques de naciones extranjeras, o respecto de las personas, bienes, acciones o derechos de súbditos de otras potencias»³⁰. Y para acentuar aún más la política de abierta disidencia con el directorio provisional, la Legislatura eligió Gobernador propietario al doctor V. Alsina, el 30 de octubre, quien obtuvo 21 votos contra 18 que reunió el general Pinto³¹.

233. Véase ahora cómo las provincias juzgaron la revolución de septiembre. El Gobernador de Córdoba escribía al de Entre Ríos con fecha 24 del mismo mes: «...Estériles serían los sacrificios hechos por el país en general y los esfuerzos del benemérito argentino Excmo. Señor Director Provisorio de la Nación si por frutos de tantas tareas, en vez de la organización de los pueblos, sólo tuvie-

marchaba a reemplazar la tiranía caída organizando a su antojo la República Argentina, no según la voluntad del pueblo sino según su capricho, no según la conveniencia de todas y cada una de las provincias sino según su interés individual, sustituyendo así la tiranía constitucional a la tiranía irresponsable, la hipocresía al cinismo, las farsas de una mentida libertad a las violencias de un poder francamente brutal...» Y por el siguiente también: «La Constitución futura que debía regir al país, *fué escrita y sancionada de antemano en el gabinete del Director, para ser impuesta al Congreso y a los pueblos*, en nombre del derecho de conquista, que se arrogaba el vencedor de Caseros, y que aplicado a Buenos Aires ya, iba a ensayarse en escala mayor aplicándolo a la República toda». No podrá nadie negar que el juicio histórico ha desmentido completamente tan antojadizas afirmaciones.

(30) *Diario de Sesiones* de 1852, citado, p. 130.

(31) Es muy sugestiva la fórmula del juramento que prestó el señor Alsina: «¡Juráis desempeñar fielmente el cargo de Gobernador, dar ejemplo de obediencia a las leyes, ejecutar las que ha sancionado y sancione la Sala de Representantes, las de la seguridad individual e inviolabilidad de las propiedades! — ¡Juráis sostener la *Independencia del Estado* y de su libertad bajo el sistema representativo republicano! Nada de *Estado federal* o *Provincia* del mismo carácter...; Estado independiente! Ya se verá más adelante hasta dónde condujo esta tendencia a la Provincia porteña.



ran por recompensa quedar de nuevo sujetos a la anarquía y a merced de la demagogía de algunos espíritus turbulentos »³². La Legislatura cordobesa, por su parte, sancionó una ley el 25 por la que reproducía su adhesión al acuerdo de San Nicolás, y declaraba « su inexorable resolución de cooperar por todos los medios que estén en la esfera de su poder, a que tenga exacta observancia en todas sus partes »; así como « su voluntad de someterse a las deliberaciones que emanaren del Congreso Nacional Constituyente »³³. De igual modo se pronunció la Legislatura de Tucumán, el 5 de octubre, considerando la revolución porteña como « un suceso lamentable en los momentos más solemnes para la obra de la organización y paz que tanto anhelan y necesitan los pueblos » y « un amago a tan caras esperanzas »³⁴. El Gobernador de Mendoza, en nota al de Entre Ríos, fechada el 14 de octubre, expresábase: « Limitada (la revolución) al territorio de aquella Provincia, no habría que recelar por sus consecuencias, pero es probable dirija su acción a las del interior, y la conflagración sea general, la esperanza de constituirnos una quimera, los pueblos presa del desorden y de las reacciones, si la propaganda no fracasa ante el buen sentido, y ese sentimiento uniforme, ese ardiente deseo de organizarse que domina a todas las provincias y se ha encarnado, por decirlo así, en sus gobernantes y gobernados. El uso de las armas será tanto o más funesto que la revolución; un solo tiro que se dispare vendrá a ser la señal de la guerra »³⁵. La Legislatura de Santiago del Estero sancionó una ley el 30 de octubre, facultando al poder ejecutivo de la Provincia para poner a disposición del Director provisorio todos los recursos necesarios para hacer respetar todas las decisio-

(32) Documentos publicados por la Facultad de Filosofía y Letras, *Organización Constitucional*, ed. cit., t. I, p. 134, n° 88.

(33) *Ibidem*, t. I, p. 138, n° 90. El 23 de septiembre habíase dirigido el mismo Gobernador a la Legislatura informándola de los sucesos de Buenos Aires: «... Estos sucesos tan alarmantes — decía — tendientes a impedir la Constitución de la República, y alterar el orden constitucional que el mismo Director-provisorio estableció en bien de la República, son los mismos síntomas de anarquía y desorden manifestados en el mes de junio... » « La Provincia de Córdoba que tanto ha sufrido por el despotismo y tiranía autorizada en la Provincia de Buenos Aires y que tan relevantes testimonios tiene dados de su adhesión al orden constitucional, debe ser hoy la primera también en sostener el programa regenerador de la República... », etc. *Documentos*, etc., t. III, p. 17, n° 8.

(34) *Doc.*, cit., *Organ. Const.*, t. I, p. 139, n° 91.

(35) *Ibidem*, t. I, p. 142, n° 92.



nes del Congreso Constituyente³⁶. En nota del 20 del mismo mes el Gobernador don Manuel Taboada³⁷, expresaba: «Las fatales tendencias de aquel deplorable acontecimiento constituyen una justa alarma en las provincias, desde que teniendo por objeto desconocer la autoridad legal de la República, para desligarse de los pactos y convenios que deben formar la base de la organización nacional, lleva consigo el carácter de oponer un obstáculo a la gloriosa marcha de los pueblos que en momentos felices se encaminaban rápidamente al anhelado término de asegurar su porvenir»³⁸. La asamblea legislativa de Catamarca dictó una ley el 16 de noviembre, aprobando por segunda vez el acuerdo de San Nicolás, y declarando «contrario al orden que debiera existir en la República el movimiento acaecido en la Provincia de Buenos Aires el 11 de septiembre»; agregaba que «los revolucionarios serán considerados por esta Provincia como anarquistas e indignos del nombre de argentinos, que se glorian de llevar trece provincias confederadas»³⁹.

234. El Gobernador de Corrientes, doctor Juan Pujol, expresaba al ministro de relaciones exteriores del directorio, en octubre, que esa Provincia y su gobierno «desearían que los incidentes indicados no fueran capaces de interrumpir más el orden y la tranquilidad de la República, y los importantes pasos que se han adelantado hacia la Constitución»⁴⁰. El 24 de septiembre había dicho el señor Pujol al mismo destinatario: «No sé si estaré alucinado; pero creo que al llamamiento del Excmo. Director, toda la Provincia de Corrientes en masa estará a sus órdenes. Yo desde que he llegado a ésta, he principiado a trabajar en este sentido, previendo que pudiera llegar una eventualidad en que fuera preciso que mis conciudadanos tuvieran que salir otra vez de su tierra a sofocar la anarquía y sostener el orden»... «Todos han sentido muy de veras el extravío de esos hombres ciegos de pasión y llenos de locura, que sin consideración a los males de esta desgraciada patria, se han lanzado otra vez en el horroroso camino de la anarquía y de los excesos»⁴¹. Pero este Gobernador de Corrien-

(36) *Doc. cit.*, t. I, p. 147, n° 94.

(37) Era hermano de don Antonio, acomodado o entendido con los dirigentes de la política bonaerense: doble juego que les aseguraba la situación de su Provincia.

(38) *Doc. cit.*, t. I, p. 145, n° 94.

(39) *Idem*, t. I, p. 149, n° 95.

(40) *Idem*, t. III, p. 27, n° 14.

(41) *Archivo de don Juan Pujol*, cit., t. II, pág. 161-163.



tes jugaba con cartas dobles, pues, al mismo tiempo que se dirigía al ministro de Urquiza en los términos transcritos, poníase en afectuosa correspondencia con el gobierno disidente de Buenos Aires y combinaba con este último movimientos subversivos para destruir la influencia de Urquiza. He aquí las pruebas: « Es fuera de duda — escribía el señor Pujol al general Pinto, Gobernador de Buenos Aires, con fecha 10 de octubre ⁴², — que los pueblos de la Confederación estaban nuevamente amenazados con la imposición pura y neta de un sistema que no se puede nombrar sin horror »... « En fin, la Provincia de Buenos Aires ha tenido suficiente valor y energía para restablecer sus autoridades legítimas, sus poderes constitucionales y protestar contra *el sistema despótico y arbitrario*, el sistema de las iniquidades que las armas de la patria habían abatido ». Concluía ofreciendo su cooperación y ayuda a la Provincia de Buenos Aires « para substraerse al yugo con que la amenazan ». El 9 de noviembre escribía a don Baltasar Acosta, diciéndole que « su gobierno no pondrá bajo las órdenes de Urquiza un solo hombre » ⁴³: « Urquiza, agregaba, no trata ni ha tratado jamás sino de aniquilar, destruir y arrasar a Corrientes. Nunca jamás debemos esperar bienes de este hombre, siempre males y siempre males. Pues tengamos de una vez el coraje de llamar nuestro enemigo a un hombre que jamás ha de ser nuestro amigo ». La expedición contra Entre Ríos, de que hablaré más adelante, fué conocida y fomentada por el señor Pujol, como consta en una carta de don Juan José Méndez, agente del gobierno de Buenos Aires en Corrientes, al coronel B. Mitre ⁴⁴. Cuando la expedición fracasó, Pujol expidió una proclama condenándola acremente ⁴⁵, y continuó al servicio de Urquiza.

235. Más consecuente y decidida por la causa nacional fué la actitud de los gobernadores de las otras provincias. El de San Luis, general Pablo Lucero, remitió al ministro de relaciones exteriores

(42) *Archivo de don Juan Pujol*, cit., t. II, p. 190.

(43) *Idem*, t. II, págs. 220-222.

(44) *Idem*, t. II, p. 224. El señor Pujol recomendaba para el comando de esa expedición al general Madariaga, que fué después uno de sus jefes.

(45) *Idem*, t. II, p. 255: « El gobierno revolucionario de Buenos Aires — decía — valiéndose de sus armas favoritas, *el engaño, la perfidia y la traición*, ha seducido y hecho conducir a una muerte infame a esa porción de compatriotas nuestros, a quienes por más de un título debiera estar grato... Pero la negra ambición no conoce gratitud!... Felizmente, *esos inicuos planes* han fracasado, mediante la actitud imponente, la lealtad y la bravura del pueblo entrerriano y sus dignos jefes », etc., etc.



de la Confederación, el 25 de octubre, las comunicaciones oficiales que había recibido de Buenos Aires, anunciándole el movimiento del 11 de septiembre ⁴⁶. Este Gobernador había repudiado esa revolución, en carta al mismo destinatario fechada el 2 de dicho mes, calificándola de « atentatorio procedimiento revolucionario y propio de las ideas anárquicas que producen los genios discolos enemigos de la prosperidad y organización de la República » ⁴⁷. También el Gobernador de Salta remitió al doctor de la Peña análogas comunicaciones, entendiendo que « no estaba en sus atribuciones dar contestación alguna, por corresponder el asunto que comprenden a la autoridad de S. E. el Director provisorio o a la del Soberano Congreso General Constituyente, estando instalado » ⁴⁸. El de La Rioja reiteraba a Urquiza, el 1° de octubre, su propósito « de cooperar por todos los medios que le sean posibles, asegurando sus magnánimos esfuerzos hasta el restablecimiento del orden y organización de la República » ⁴⁹.

El 5 de octubre, la Sala de representantes de Mendoza, por intermedio de su presidente, pasó una interesante nota al Gobernador Segura, declarando que « el poder ejecutivo con justicia concita a los representantes del pueblo a lanzar su execración contra ese movimiento revolucionario, como único medio de contener la anarquía ». « La representación se espanta — agregaba — al considerar que después de un pasado tan doloroso por los grandes desastres de que ha sido víctima la República, haya todavía hijos tan ingratos que pretendan hundirla de nuevo en el abismo de que la salvara la memorable victoria de Caseros. Parece que nada han aprendido en la escuela de la adversidad ni en cuarenta años de experiencia » ⁵⁰. El Gobernador, por su parte, manifestaba al ministro de relaciones exteriores de la Confederación que « cansado el pueblo de trastornos, sólo apetece la paz y el progreso garantidos por una Constitución liberal, su mayor necesidad y más ardiente deseo en la actualidad » ⁵¹. El Gobernador de San Juan, general

(46) *Doc. de la Fac. de Fil. y Let., Organ. Const.*, t. III, p. 53, n° 27.— El 21 la Sala de Representantes sancionó una ley prescribiendo al Poder Ejecutivo la obligación de poner a disposición del Director provisorio « todos los elementos y recursos con que cuenta esta Provincia para contribuir a la organización nacional ». *Organ. Const.*, p. 60, n° 30.

(47) *Doc.*, cit., *Organ. Const.*, t. III, p. 30, n° 16.

(48) *Idem*, t. III, p. 55, n° 28.

(49) *Idem*, t. III, p. 25, n° 13.

(50) *Idem*, t. III, p. 31, n° 17.

(51) *Idem*, t. III, p. 38, n° 20 (octubre 13).



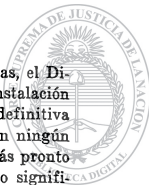
Benavídez, ofrecía al mismo ministro, el 8 de octubre, « todos los recursos de auxilio y cooperación de que sea capaz este gobierno y Provincia, cuyos habitantes son sumamente decididos por la causa del orden y Constitución »⁵². El de Jujuy, en nota datada el 14 del mismo mes, decía que la Provincia y su gobierno « sienten hoy con más entusiasmo la necesidad de sostener sin reserva de ningún género de sacrificio sus deberes y compromisos con los demás pueblos y gobiernos argentinos y con el mismo Sr. Excmo. Director provisorio, a que está obligado por el acuerdo de San Nicolás »⁵³.

236. Estaría demás demostrar la absoluta adhesión de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos a la política del general Urquiza. Puede afirmarse entonces, que, excepción hecha de las momentáneas veleidades del Gobernador Pujol, la revolución de Buenos Aires no sólo fué unánimemente repudiada por todas las provincias sino que dió oportunidad a éstas para renovar por órgano de sus gobiernos sus propósitos de cooperar en la obra de la organización, robusteciendo la autoridad y el prestigio del hombre que sobre cimientos tan sólidos la había iniciado. ¿Cómo no aprovechar, pues, una coyuntura tan favorable para reunir el Congreso Constituyente como la que se presentaba en 1852, a pesar de la secesión de Buenos Aires? — « Sería extremadamente sensible que la Confederación pudiera verse privada de estos bienes » — decía el general Urquiza en carta al Gobernador delegado de Entre Ríos⁵⁴. « Pero sus elementos de existencia no dependen enteramente de la Provincia de Buenos Aires. En su propia energía hallaron las provincias los medios necesarios para conquistar su independencia. En su decisión y vigor encontraron recientemente la sangre y el tesoro bastantes para reivindicar sus derechos y libertarse. ¿Por qué no podrán constituir su nacionalidad? Verdad es que las provincias están exhaustas y postradas, que no tienen ni industria, ni medio circulante que pudieran reanimarlas. Deben esta situación deplorable al aislamiento en que se mantuvieron bajo la influencia de los gobiernos de Buenos Aires; aislamiento que dió ocasión a que sus canales de comunicación se mantuviesen obstruídos y monopolizados; a que su riqueza sin valor dejase de reproducirse; y finalmente, a que la miseria de todos, alterando las sanas ideas, tuviese que vivir del despojo y de la opresión ».

(52) *Doc. cit.*, t. III, p. 34, n° 18.

(53) *Idem*, t. III, p. 43, n° 22.

(54) *Idem*, t. I, p. 188, n° 117.



En cumplimiento de las promesas formalmente contraídas, el Director provisorio apresuró los trabajos para la inmediata instalación del Congreso Constituyente, porque comprendió que la definitiva organización del país dependía en ese momento, más que en ningún otro, de su historia, de que aquel suceso ocurriera cuanto más pronto fuera posible. Postergarlo por cualquier motivo o pretexto significaba tanto como malograr conscientemente la idea que había triunfado en Caseros. Mas es preciso que antes de ocuparme del Congreso del 53 examine las tendencias de la política de Buenos Aires, después de la revolución de septiembre.

237. La política de Buenos Aires. — Aunque me es difícil hacer el estudio crítico de la política de Buenos Aires durante su aislamiento de la Confederación, por temor de herir susceptibilidades de los que están vinculados por sentimientos respetables con los hombres que la dirigieron, no puedo dejar de cumplir con el deber de exponer aquí mi opinión sincera sobre los sucesos de aquella época, para que el lector pueda apreciarlos debidamente confrontando esta opinión con las que otros han emitido.

El día antes de sancionar la Legislatura de la Provincia la ley que retiraba al general Urquiza el encargo de dirigir las relaciones exteriores (22 de septiembre de 1852), dictó otra ley no menos grave, por la cual declaraba: « La Provincia de Buenos Aires no reconoce ni reconocerá ningún acto de los diputados reunidos en la ciudad de Santa Fe, como emanado de una autoridad nacional convocada e instalada debidamente ». « El poder ejecutivo lo hará así saber a los gobiernos de las provincias de la República, y ordenará el inmediato retiro de los individuos que llevan el nombre de diputados de la Provincia de Buenos Aires »⁵⁵. Habían sido elegidos, el 3 de agosto, para desempeñar estos cargos los señores Salvador M. del Carril y Eduardo Lahitte.

El 4 de octubre la Sala sancionó otra ley que, con las dos anteriores, iba a constituir el eje de la política porteña con respecto al Director provisorio y las provincias: « Se autoriza al gobierno para hacer los gastos que necesita el envío y desempeño de una comisión cerca de las provincias hermanas del interior, con el objeto de promover los intereses comunes de todo género y de fortificar las relaciones recíprocas »⁵⁶. Como se verá en seguida, esta misión se enco-

(55) *Diario de Sesiones*, 1852, págs. 124-126.

(56) *Idem*, 1852, p. 138.



mendó al general José María Paz, cuyo secretario fué el doctor Carlos Tejedor.

238. Entretanto, el general Urquiza había resuelto dejar libre a su propia suerte a la Provincia disidente, siempre que reconociera estar en paz con la Confederación. Envío ante el gobierno porteño como delegado, con instrucciones convenientes, al coronel F. Báez, quien fué recibido el 20 de septiembre por el Gobernador Pinto y sus ministros. Pero esta situación pacífica duró poco tiempo. La misión del general Paz y otros hechos inmediatos hicieron comprender al Director provisorio y a las provincias que el designio inmediato del gobierno de Buenos Aires, a cuyo frente estaba ya el doctor Alsina, era impedir la reunión del Congreso Constituyente, convocado para el 20 de noviembre.

En efecto; la misión del general Paz tenía por objeto buscar la adhesión de las provincias a la política de Buenos Aires, y, por consiguiente, propendía a que éstas abandonaran al Director. Por esto el gobierno de Santa Fe, que había aceptado el acuerdo de San Nicolás, y estaba comprometido con el general Urquiza, no franqueó el paso por su Provincia al representante del gobierno disidente. « Es preciso, mi estimado general » — decíale el Gobernador santafesino don Domingo Crespo, en carta del 4 de noviembre⁵⁷ — « que Vd. no se equivoque en un asunto tan grave y de tan grande influencia en la República. Reflexione que trece provincias están unidas en un mismo pensamiento político: el de organizar el país bajo el sistema federal, que es un voto encarnado en los pueblos y que sólo Buenos Aires lo resiste y procura ahogarlo, y ésta es su misión; que trece provincias respetan un pacto que ya es una ley nacional; y que Buenos Aires sólo quiere destruirlo, y de eso va Vd. encargado; que trece provincias han mandado sus diputados al Congreso, y que sólo Buenos Aires contraría ese Congreso, declara nulo lo que haga e ineptos a los diputados, lo que importa un ataque directo a la soberanía y libertad de las provincias, y un agravio y ultraje a su dignidad, y Vd. es el agente que debe poner en práctica aquel ataque y este ultraje »... « Entretanto, yo le aseguro a Vd. que su nombre va a ser maldecido, permítame esta libertad, en toda la República, y que sólo por medio de una revolución sangrienta, de que Vd. será responsable, tendrá éxito su misión; y no quiero hacerle la injuria de creer que Vd. haya abrazado tal pensamiento ». El gobierno de Santa Fe mantenía lealmente su adhe-

(57) Doc. de la Fac. de Fil. y Let., Organ. Const., t. III, p. 114, n° 48.



sión a la política nacional de Urquiza ⁵⁸, y prestaba a ella un importante servicio impidiendo que el general Paz pasara al interior, porque si esto sucedía quizá se hubiera entibiado el entusiasmo de algún gobierno por la causa de la organización inmediata. Además, la reconcentración de dos mil hombres de Buenos Aires en la frontera de Santa Fe era un serio motivo para poner en duda las intenciones del comisionado, y provocaba una actitud semejante de parte del gobierno santafesino ⁵⁹.

239. En las *instrucciones* que subscriptas por el doctor Alsina, se dieron al general Paz, el 9 de octubre ⁶⁰, insistíase en que éste debía «contraer sus esfuerzos a que las provincias retiren los diputados nombrados en virtud del acuerdo de San Nicolás» (para el Congreso Constituyente); «el enviado procurará, con toda decisión, — agregaban — que los otros gobiernos retiren igualmente por su parte al general Urquiza el encargo de dirigir las relaciones exteriores». «Queda plenamente autorizado el enviado — decía otra — para asegurar a dichos gobiernos que, tan luego como se efectúe el retiro de los diputados reunidos en Santa Fe y el del referido encargo, el gobierno de Buenos Aires, por medio del mismo enviado, acordará con ellos lo referente a la reunión de un Congreso general, sobre las bases que han servido en otras ocasiones a la reunión de nuestros cuerpos nacionales, o bien en la forma que se convenga entre ellos». A esta misión el doctor Alsina la llama «pacífica, conciliadora y armonizadora de las miras e intereses políticos y mercantiles de todas las provincias y de la República», en las primeras palabras de las instrucciones!

La misión del antiguo jefe unitario estaba relacionada con otros planes menos diplomáticos y *más expeditivos* del gobierno de Buenos Aires. El 26 de noviembre, el secretario doctor Tejedor escribía al ministro, coronel Mitre, pidiéndole que se le permitiera regresar a la ciudad por juzgar inútiles sus servicios en vista del carácter exclusivamente militar que esa misión iba a asumir ⁶¹: «Lo que no quiero — decía — es perder mi tiempo tontamente, y en el campamento militar que se va a hacer, o que es al menos la idea del general, yo no tengo papel ni quiero tenerlo» ⁶². Todo ten-

(58) *Doc. cit.*, t. III, p. 135, n° 55.

(59) *Idem*, t. III, p. 138, n° 57.

(60) *Archivo del general Mitre*, cit., t. XIV, p. 26.

(61) *Idem*, t. XIV, p. 13.

(62) El 16 de noviembre el gobierno de Buenos Aires nombró a Paz general en jefe de la Provincia. Véase la carta de Paz al general Flores, ministro de guerra y marina, de 26 de noviembre, *Archivo* citado, t. XIV, p. 42.



día principalmente a eliminar a Urquiza como factor político: «Pero nuestra ambición no se limita a derribar a Urquiza» — decía el coronel Mitre, en carta a don Uladislao Frías, fechada en noviembre de 1852 — «sino a derribar a Urquiza para que desaparezca el único obstáculo que hoy existe para una sólida organización nacional»⁶³.

240. La política de Buenos Aires caracterizóse todavía más con la expedición de Madariaga y Hornos a la Provincia de Entre Ríos, residencia del Director Provisorio, en noviembre del año 52. Este hecho, en el que estaba complicado el Gobernador de Corrientes, doctor J. Pujol, como se ha dicho antes⁶⁴, ocurrido en las vísperas de la reunión del Congreso Constituyente, habría tenido muy desgraciadas consecuencias si el pueblo de Concepción del Uruguay no hubiese rechazado el ataque que contra él llevó el general Madariaga el 21 de noviembre, pues Hornos logró apoderarse de Gualeguaychú, y se había dirigido hacia el lugar donde el general Urquiza tenía el parque de la Provincia.

241. Todos estos hechos eran consecuencias de las ideas políticas del doctor Alsina y de los exaltados que respondían a su influencia. Ellos «a todo trance ambicionaban — dice el señor Pelliza — concluir con el prestigio del general Urquiza, a fin de que las cosas ya tan adelantadas respecto al Congreso Constituyente, volvieran a la vieja costumbre de la delegación de las facultades nacionales en el Gobernador de Buenos Aires; lo que equivalía simplemente a un cambio decorativo, vestir de frac ahora a la representación que Rozas había ejercido de poncho, dejando en el fondo el bastardo centralismo que entregaría a la Legislatura porteña el poder facultativo del Congreso nacional»⁶⁵. Y otro historiador insospechable, Antonio Díaz⁶⁶, considerando el aspecto quizá principal de la política de Buenos Aires, dice que «ésta no cesaba de

(63) *Archivo* cit., t. XIV, p. 106; y carta del mismo a A. Taboada, p. 98.

(64) Dice un autor de aquella época: «El Gobernador de Corrientes, a pesar de sus compromisos solemnes con el de Buenos Aires, hizo entregar las tropas que llevaba el general Hornos, ordenándole a éste saliese del territorio de aquella Provincia; dando después satisfacciones al general Urquiza sobre aquellos sucesos con humillante y desleal lenguaje, culpando al gobierno de Buenos Aires con imputaciones ajenas de toda verdad». J. L. Bustamante, *Memorias sobre la revolución de 11 de septiembre de 1852* (Buenos Aires, 1853), p. 257.

(65) Obra citada, p. 86.

(66) *Historia Política y Militar de las Repúblicas del Plata* (Montevideo, 1878), t. X, p. 32.



tomar como punto de partida de su disidencia. la especie de que las provincias obedecían al caudillaje, siendo en el fondo, una vez más, el verdadero motivo, el retiro completo de todos los monopolios y el gobierno exterior de las catorce provincias. La lucha fué siempre de intereses económicos: la navegación y el comercio involucrados en todos los pactos no tenían otra traducción que ésta: *poder y rentas* ».

242. Lo que pretendían los disidentes revélanselo los documentos citados y los mismos sucesos que he referido hasta aquí: 1° eliminar la influencia nacional del general Urquiza, que apoyaban las trece provincias ligadas por el acuerdo de San Nicolás, porque veían en aquél la garantía positiva y eficaz de la organización constitucional; 2° impedir la reunión del Congreso Constituyente que estaba convocado de conformidad con el pacto federativo de 1831 (nunca denunciado por Buenos Aires y que la obligaba, por lo tanto, a cooperar a la organización); 3° obtener de las provincias una nueva delegación de poderes nacionales en favor del gobierno porteño, de lo que se derivaría otra vez su hegemonía política en la Nación, para dirigirla a su arbitrio, con provecho particular de esta Provincia; 4° la expresión de una vaga promesa de auspiciar otro Congreso Constituyente sobre las bases que habían servido para los anteriores, es decir, para los de 1819 y 1826 que provocaron la resistencia de las provincias y la guerra civil; 5° el disfrute exclusivo de las rentas aduaneras, el monopolio del comercio. Tales fueron las pretensiones, las tendencias y los fines que tuvo la política de Buenos Aires, al rebelarse esta Provincia contra la autoridad nacional legítima surgida de la victoria de Caseros y consagrada por la voluntad de las provincias. Tales designios tuvo la revolución de septiembre, que un exaltado comparaba con la revolución de mayo de 1810!⁶⁷ y de la cual era la continuación según el manifiesto de la Junta de Representantes...

La situación de Buenos Aires transformóse notablemente con la contrarrevolución del coronel Lagos el 1° de diciembre del mismo año 1852. Este, comandante de uno de los departamentos de la campaña, levantó como bandera la concurrencia de la Provincia a la organización política del país y, por consiguiente, su reincorporación a la unión nacional. Exigió la renuncia del Gobernador Alsina, que se produjo el 6 de diciembre, removiendo así el obstáculo

(67) El diputado Cardozo, en la sesión de la Legislatura del 19 de noviembre de 1852; *Diario de Sesiones*, p. 179.



principal que dificultaba el arreglo de las divergencias entre Buenos Aires y las provincias.

243. El Congreso habíase reunido el 20 de noviembre en Santa Fe, y aunque de él hablaré en párrafo aparte, debo ahora decir que el 22 de enero de 1853 sancionó una ley autorizando al Director provisorio « para que, empleando todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugieran, haga cesar la guerra civil en la Provincia de Buenos Aires, y obtenga el libre asentimiento de ésta al pacto nacional de 31 de mayo de 1852 ». En virtud de esta amplia autorización, el general Urquiza, queriendo evitar el derramamiento de sangre entre hermanos, comisionó al doctor Facundo Zuviria (presidente del Congreso), al general Ferré (miembro del mismo) y al doctor de la Peña (ministro de relaciones exteriores), para que convinieran con el gobierno de Buenos Aires las condiciones de un arreglo honroso para ambas partes⁶⁸. El 8 del mismo mes, el doctor de la Peña comunicó al general Urquiza que las condiciones estipuladas eran las siguientes: 1ª concurrencia de los representantes de Buenos Aires al Congreso Constituyente; 2ª delegación al Director provisorio de las relaciones exteriores; 3ª éste garantizaría el orden y las autoridades legales en la Provincia; 4ª reconocimiento de los auxilios prestados; 5ª amnistía y olvido completo y absoluto. El día 9 le participó que el borrador estaba definitivamente acordado⁶⁹.

Pero luego se vió que las condiciones convenidas por los comisionados habían sido muy distintas, y forzosamente debían ser rechazadas por el Director. Entre otras cláusulas inadmisibles, en efecto, el artículo 8º establecía que la Provincia de Buenos Aires podría concurrir al Congreso con el número de diputados que estimara conveniente, no excediendo de la mitad de los que resultaran según la ley provincial de 30 de noviembre de 1827; y además, declarábase por otro artículo que las provincias tendrían el derecho de examinar y aprobar (o no) la Constitución que dicho Congreso

(68) « Como mi único deseo — escribía Urquiza al Gobernador de Entre Ríos, el 5 de marzo — es el restablecimiento de la paz en esta Provincia (B. A.), hago sinceros votos porque la comisión tenga el más completo y feliz éxito, pues ya he dicho a Vd. que no quiero que se derrame una sola gota de sangre argentina, y que mis aspiraciones son regresar al seno de mis amigos y al suelo entrerriano ». (Carta confidencial); *Doc. de la Fac. de Fil. y Let.*, cit., t. I, p. 162, n° 102.

(69) Carta de Urquiza a A. Crespo, del 11 de marzo; *Doc. Fac. Fil y Let.*, t. I, cit., p. 163, n° 103.



sancionara. Estas condiciones importaban retrotraer la situación al embarazoso punto de partida en que se encontraron las provincias en 1828 después del asesinato de Dorrego; transformar radicalmente las bases sobre que había sido organizado el Congreso Constituyente, ya en funciones; introducir el elemento perturbador del examen y revisión de la ley suprema por las provincias; violar el pacto federativo de 1831 que prescribía la reunión del Congreso general conforme a los principios de «recíproca libertad, independencia, *representación y derechos*» de todas las provincias; y, en fin, hacer pedazos el acuerdo de San Nicolás — fundamento de la Constitución — destruyendo el orden de cosas que éste había creado, a pesar de tan graves obstáculos para lograr la paz y las nuevas instituciones que iba a establecer el Congreso.

244. El Director provisorio, procediendo siempre en virtud de la autorización que le daba la ley del Congreso de 22 de enero, propúsose llegar al resultado que buscaba — la reincorporación de Buenos Aires — por otros medios. «Si no es justo ni racional, admitir que Buenos Aires se atribuya un veto arbitrario para impedir la organización nacional, siempre que no se haya iniciado bajo su dirección exclusiva — decía Urquiza⁷⁰; si no es cuerdo que se le reconozca por derecho el poder de reproducir una situación en que ha estado la República por espacio de cuarenta y dos años, bajo la influencia de sus gobiernos; tampoco es político ni útil dejar aquella extensa Provincia fuera de la asociación argentina, como un elemento perturbador. Así, asentir a las tendencias dominadoras de la Provincia de Buenos Aires; unirla a asociación argentina, o dejarla aislada provisoriamente, hasta que, aleccionada por la experiencia, esté dispuesta a hacer las concesiones y deferencias que deben formar la base de todo pacto de familia, y que son indispensables para mantener el equilibrio entre las provincias confederadas, es el problema práctico que ha ocupado a las autoridades nacionales durante el período constituyente, y el que hoy dará, aún después de haber sido resuelto por la política más generosa y conciliadora⁷¹ que ha presidido en la sanción de las leyes orgánicas, materia para serias discusiones y trabajos».

245. Transformada de nuevo la situación por la defección de la escuadra nacional que, con el ejército del coronel Lagos, habían

(70) Carta al Gobernador de Entre Ríos, del 24 de julio de 1853, *Doc.*, cit., t. I, p. 186, n° 117.

(71) Referíase a la solución constitucional de tales problemas por el Congreso de Santa Fe.



puesto cerco a la ciudad, el aislamiento de la Provincia comenzó a consolidarse definitivamente. El almirante Coe, jefe de la escuadra nacional, vendióse escandalosamente al gobierno porteño, y el ejército federal, que había sido minado por la seducción, quedó poco a poco reducido a una fuerza insuficiente⁷². Urquiza decidió retirarse de la Provincia rebelde y así lo hizo saber a su gobierno, expresándole que «sería conveniente para todos y altamente honroso para el nombre argentino, que el gobierno de Buenos Aires aceptase y reconociera estar en paz con el resto de la Confederación»; y que le «sería muy grato recibir una comunicación semejante» (julio 13).

Queriendo dar una prueba concluyente de que sólo ambicionaba para su país días de gloria y bienestar, elevó al Congreso la renuncia del cargo de Director provisorio, poniéndose, desde luego, al servicio «de la Constitución, la ley y el orden», «cualquiera que sea el gobierno que se coloque a la cabeza de la Confederación». «El Soberano Congreso, decía⁷³, puede disponer de todo mi desprendimiento y abnegación, si para atraer la Provincia de Buenos Aires a la organización constitucional, pudiera tomarse este ligero sacrificio como garantía de armonía y de concordia». Por cierto que no le fué aceptada.

En un párrafo subsiguiente proseguiré el estudio de la política de Buenos Aires durante su aislamiento, provechoso para su gobierno⁷⁴, pues ahora debo ocuparme, para seguir en lo posible el orden cronológico de los sucesos, del Congreso Constituyente de 1853.

(72) Poderosos eran los recursos pecuniarios del gobierno provincial. Además de los que le proporcionaban las rentas de aduana, una ley del 5 de noviembre de 1852 había autorizado al poder ejecutivo para disponer, hasta la suma de nueve millones de pesos m. c., de los fondos pertenecientes al crédito público existentes a descuento en la casa de moneda. Otra ley del 5 de enero de 1853 autorizó la emisión de veinte millones por dicha casa de moneda, que entregaría sucesivamente al gobierno, según los pedidos que éste hiciera, con destino a los gastos ordinarios y extraordinarios que demandasen las circunstancias. El 23 de marzo se mandaron emitir cuatro millones más; el 8 de abril ocho; el 17 de mayo diez; el 22 de junio veinticinco. El oro era el argumento más contundente y a la vez el arma más temible.

(73) Carta citada en la nota 70.

(74) «Separada Buenos Aires por la revolución de septiembre de las trece provincias argentinas, sus hermanas en la gloria y en el infortunio, entraba sola en un período nuevo, lleno de ventajas si se considera que la renta de la aduana donde pagaban derechos las mercaderías inportadas para el consumo de todos los pueblos del interior y del litoral, iba a continuar ingresando en las arcas propias sin obligación de acudir a ningún gasto de carácter nacional». M. Pelliza, *Hist. de la Organ. Nac.*, cit., p. 71.



246. El Congreso Constituyente de 1853. — *« Los hombres se dignifican postrándose ante la ley, porque así se libran de arrodillarse ante los tiranos »*. Tales eran las últimas palabras dirigidas a todos los pueblos de la República por los autores de la Constitución de 1853, cuando dieron por clausuradas sus sesiones el 7 de marzo de 1854. No voy a hacer con mi humilde palabra el elogio del admirable monumento político que legaron a la posteridad. No tengo las condiciones brillantes que son necesarias para poder hacerlo. La asamblea constituyente que dictó la ley suprema de la Nación no ha tenido hasta ahora el historiador profundo que requieren los acontecimientos más grandiosos; pero la historia del célebre Congreso ha de hacerse algún día, como se ha hecho la de la famosa Convención que elaboró la Constitución de los Estados Unidos, superada en muchas partes por la que rige los destinos de nuestro país. Y tanto más notable es la labor del Congreso de 1853 si se observa que ella fué realizada a raíz de haber sacudido el país el yugo de la dictadura de veinte años, y en las muy difíciles circunstancias que se derivaban de la disidencia hostil de la Provincia más importante de la República.

El concepto que encierran las palabras del Congreso puestas al comienzo de este párrafo presidió todas sus trascendentales deliberaciones. Tuviéronlas por norma principal de su conducta y quisieron que el pueblo las adoptara como norte para regular su propia vida. Sabían ellos que el respeto a la ley no sólo imposibilita la dictadura y la anarquía, sino que también proporciona al pueblo los medios precisos para acrecentar su riqueza moral y material. Aleccionados por la dolorosa experiencia que había hecho la Nación en cuarenta y tres años de vida independiente, consideraban con sobrada razón que la carencia de un régimen legal es la causa de las desgracias públicas, de la perversion de las costumbres políticas, de los desaciertos de los gobernantes, del desborde de las pasiones, del derramamiento de sangre, del despotismo! Por eso suplicaban al pueblo que se posternase ante la ley!

El valor positivo de esa labor constructiva realizada silenciosamente, modestamente, por los legisladores de 1853, destácase por sí mismo. Arrancados de las entrañas del suelo patrio los principios constitutivos de la nacionalidad, su consistencia debía ser perdurable. El servilismo doctrinario, característico en sus predecesores, fué proscripto de la sala constituyente de Santa Fe. Nunca con más exactitud, con más fidelidad, fué trasuntada « la constitución natural » del país en un código institucional para su gobierno. Por-

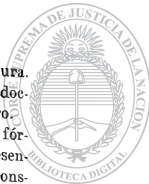


que ellos tuvieron nítida visión de los intereses y de las exigencias del pueblo para que legislaban hicieron obra práctica y consciente. No pretendieron, como los constituyentes de 1826, alcanzar la perfección teórica en la elaboración del sistema político que sancionaron: su empeño patriótico consistió en dotar a la Nación con los instrumentos de gobierno que requerían sus condiciones especiales, su cultura y sus tradiciones.

Es asombroso el tino con que procedieron aquellos beneméritos próceres para solucionar eficazmente las muchas y muy arduas cuestiones que planteaba la organización del Estado; así como también es asombroso que revelaran tan eximia cualidad hombres que, en su casi totalidad, no tenían mayores antecedentes en la vida pública. Gorostiaga, Gutiérrez, Zavala, Zenteno, Lavaise, Seguí, Huergo, Zapata, demostraron, en el curso de los debates sobre la Constitución, tener conocimientos profundos en materia de derecho público. Los dos primeros, miembros de la comisión que preparó el proyecto, son las grandes figuras del Congreso Constituyente, cuyas actas ponen de relieve la preparación jurídica del uno y la perspicacia política del otro. Pero esta mención especial de los nombres de Gorostiaga y de Gutiérrez no importa desmerecer la actuación brillante de aquellos otros que he recordado. La obra salió de manos de todos esos artífices y a todos corresponde la gloria de haberla concebido y modelado.

247. ✓Alberdi. — Debe reconocerse la influencia que tuvieron las doctrinas de Juan Bautista Alberdi en el espíritu de los constituyentes. Ya he dicho antes que éste había puesto su palabra escrita al servicio de la causa nacional que representaba el general Urquiza, cuya política institucional concretábase en el acuerdo de San Nicolás, fundamento inmediato de la organización. Proponiéndose cooperar en los trabajos de la asamblea que iba a reunirse, Alberdi publicó en Valparaíso (donde se encontraba a la sazón), las «Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, derivados de la ley que preside al desarrollo de la civilización en la América del Sud»⁷⁵. En ese pequeño volumen de ciento ochenta y tres páginas el autor estudiaba las principales cuestiones constitucionales que debía tratar el Congreso,

(75) Mayo de 1852; Imprenta del Mercurio, Santos Tornero y Cía. Esta es la edición que citaré siempre en esta obra, salvo referencias especiales a la de 1858.



cuya convocatoria inmediata anunciaba el vencedor de la dictadura. Voy a hacer en seguida una breve reseña de los conceptos y doctrinas más sobresalientes que Alberdi expuso en su célebre libro.

Buscando Alberdi en los antecedentes orgánicos del país la fórmula definitiva de su Constitución, establecía como premisa esencial la siguiente: « El hombre no elige a su discreción su constitución gruesa o delgada, nerviosa o sanguínea; así tampoco el pueblo se da por su voluntad una Constitución monárquica o republicana, federal o unitaria »... « Así, pues, los hechos, la realidad, que son obra de Dios y existen por la acción del tiempo y de la historia anterior de nuestro país, serán los que deban imponer la Constitución que la República Argentina reciba de las manos de sus legisladores constituyentes. Esos hechos, esos elementos naturales de la constitución normal, que ya tiene la República por obra del tiempo y de Dios, deberán ser objeto del estudio de los legisladores y bases y fundamentos de su obra de simple estudio y redacción, digámoslo así, y no de creación » (págs. 77-79). Examinaba los antecedentes de carácter unitario y los de carácter federal en el país desde su época colonial, para deducir en consecuencia que unos y otros debían combinarse en su Constitución. Sería ésta, según Alberdi, una « combinación armónica de la *individualidad* con la *generalidad*, del *localismo* con la *nación*, o bien de la *libertad* con la *asociación*: ley natural de todo cuerpo orgánico — agregaba — sea colectivo o sea individual, llámese Estado o llámese hombre, según la cual tiene el cuerpo orgánico dos vidas, por decirlo así, una de localidad y otra general o común, a semejanza de lo que enseña la ciencia de los seres animados, cuya vida reconoce dos existencias, una parcial y de cada órgano, y a la vez otra general de todo el organismo » (pág. 87). Propendía así la doctrina política de Alberdi a conciliar o combinar los intereses indiscutibles de las provincias como unidades orgánicas de la Nación, con los supremos intereses de esta última en su carácter de entidad soberana; y también a fusionar, como en una aspiración colectiva del pueblo argentino, las dos tendencias antagónicas que durante cuarenta y dos años habíanse disputado encarnizadamente la preponderancia en el gobierno del país. Por eso ponía como lema del capítulo central de su obra el mismo con que el general Urquiza sintetizaba su ideal político: « confraternidad y fusión de todos los partidos políticos ».

De ahí que propiciara para el régimen constitucional definitivo una forma *mixta* de unidad y federación: « Estando a la ley de



los antecedentes y al imperio de la actualidad — decía — la República Argentina será y no podrá menos que ser un *Estado federativo*, una república nacional compuesta de varias provincias a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas... « Una federación concebida de este modo, tendrá la ventaja de reunir los dos principios rivales en el fondo de una *fusión* que tiene su raíz en las condiciones naturales e históricas del país, y que acaba de ser proclamada y prometida a la Nación por la voz victoriosa del general Urquiza » (pág. 100).

En cuanto a los fines o propósitos de la Constitución, Alberdi sostenía en las « Bases » que, aparte de la organización de un gobierno estable y apto para afianzar el orden y la paz interior, aquéllos deberían consistir en el engrandecimiento material de la Nación para elevarla a un alto rango de riqueza y poderío: « Así como antes — decía — colocábamos la independencia, la libertad, el culto; hoy debemos poner la inmigración libre, la libertad de comercio, los caminos de fierro, la industria sin trabas, no en lugar de aquellos grandes principios, sino como medios esenciales de conseguir que dejen ellos de ser palabras y se vuelvan realidades. Hoy debemos constituírnos, si nos es permitido este lenguaje, para tener población, para tener caminos de fierro, para ver navegados nuestros ríos, para ver opulentos y ricos nuestros Estados. Los Estados como los hombres deben empezar por su desarrollo y robustecimiento corporal » (pág. 38). « Los fines políticos — decía en otro lugar — eran los grandes fines de aquel tiempo; hoy deben preocuparnos los fines *económicos* » (pág. 88). « Estos fines que en otra época eran accesorios, o más bien desatendidos, deben colocarse a la cabeza de nuestras constituciones como los primordiales propósitos de su instituto » (pág. 93). La Constitución debería « tener el poder de las hadas, que construyan palacios en una sola noche » (pág. 97).

248. Que Alberdi exageró demasiado los principios o doctrinas políticas y económicas que había concebido, propendiendo a que fuesen aceptados hasta en sus proyecciones más radicales, lo demostraré en el curso de esta obra al estudiar los preceptos de la Constitución por él proyectados o inspirados indirectamente. Una crítica escrupulosa de las doctrinas o principios del ilustre publicista no cabría en este párrafo. Solamente diré ahora que si la Constitución debe a las « Bases » muchas de sus más notables disposiciones, también les debe los pocos defectos de que adolece. Diré, además, que la ley suprema sancionada por los constituyentes de



Santa Fe es en todo sentido superior al proyecto redactado por Alberdi como expresión concreta de sus principios y doctrinas. Más criterio jurídico tuvieron los autores de la Constitución que el autor de las «Bases». El proyecto no resiste a una ligera comparación con aquélla, y me permito pensar que no podría ser el pedestal de la fama de quien ha sido llamado «el Hamilton argentino»: sus otras producciones sí podrían formar ese pedestal.

Hay mucha dosis de centralismo o unitarismo en dicho proyecto, como se constata en diversos artículos que examinaré oportunamente (por ejemplo, arts. 5º, 7º, 103, 105, etc.) El artículo 15 muestra la falta de conocimiento de la teoría americana acerca de la supremacía de la Constitución y de las leyes nacionales sancionadas en consecuencia de los poderes que ella establece. Para Alberdi, todas las leyes orgánicas de la Nación deberían tener esa supremacía, sin advertir que algunas podrían ser dictadas por el Congreso ultrapasando los poderes que la Constitución le confiere, y, por lo tanto, nulas. Más adelante (art. 28) confunde el estado de sitio o suspensión de las garantías constitucionales que protegen al individuo, con las facultades extraordinarias o suspensión «del imperio de la Constitución», como él decía. Esto era la dictadura legalizada por la misma ley suprema, que se proponía impedirla creando un gobierno limitado.

Otros preceptos no tenían ningún sentido práctico, como el artículo 29, según el cual el Presidente, los ministros y los miembros del Congreso, podrían ser acusados «por haber dejado sin ejecución las promesas de la Constitución en el término fijado por ella, por haber comprometido y frustrado el progreso de la República» (sic). Proponía un senado diminuto, compuesto de catorce miembros (art. 53). Las facultades del Congreso estaban bastante limitadas, por no delegársele poderes implícitos (arts. 67, 68, 69, 70 y 99). El ejecutivo fuertemente constituido, con atribuciones tanto más considerables cuanto que establecía su *irresponsabilidad* mientras ejerciera sus funciones (sólo podría ser acusado «en el año siguiente al período de su mandato», art. 86). El Congreso podría «dar facultades especiales al poder ejecutivo para expedir reglamentos con fuerza de *ley*, en los casos exigidos por la Constitución» (art. 67, inc. 7º). Esta concepción absurda del poder ejecutivo derivábase de las doctrinas que al respecto había desenvuelto en las «Bases» 76.

(76) «En cuanto a su energía y vigor, el poder ejecutivo debe tener todas las facultades, que hacen necesarios los antecedentes y las condiciones del país



Con todo, y a pesar de los visibles defectos que contenía el proyecto de Alberdi, sirvió a los constituyentes como ejemplo de sistematización de la materia constitucional en sus diversos aspectos o partes.

249. La Constitución de 1853. — El 15 de noviembre de 1852 reunióse en sesiones preparatorias el Congreso Constituyente de la Nación, que había prometido el general Urquiza y convocaba el acuerdo de San Nicolás ⁷⁷. El día 20 del mismo mes inauguró solemnemente sus sesiones, representando en este acto al Director provisorio — que se encontraba en la Provincia de Buenos Aires — el Gobernador de Santa Fe, quien leyó un notable discurso que aquél dirigía a los representantes de las provincias explicándoles su conducta desde su pronunciamiento contra Rozas ⁷⁸. Contéstole

y la grandeza del fin para el que es instituido. De otro modo habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo gobierno, no podrá existir la Constitución, es decir, no podrá haber ni orden ni libertad, ni Confederación Argentina» (p. 138)... «Dad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádsele por medio de una Constitución. Este desarrollo del poder ejecutivo constituye la necesidad dominante del derecho constitucional de nuestros días en Sud América. Los ensayos de monarquía, los arranques dirigidos a confiar los destinos públicos a la dictadura, son la mejor prueba de la necesidad que señalamos» (pág. 141). Alberdi declaraba que el poder ejecutivo de Chile había sido su modelo en esta parte de la Constitución.

(77) Merecen recordarse los nombres de los que asistieron a la primera sesión preparatoria: fray José Manuel Pérez (presidente provisorio), Eusebio Blanco, Juan del Campillo, Pedro Díaz Colodrero, Agustín Delgado, Adeodato de Gondra, Juan María Gutiérrez, Delfín B. Huergo, Manuel Leiva, Benjamín J. Lavaisse, Manuel Padilla, José Quintana, Luciano Torrent, Clemente J. Villada, Salustiano Zavalia, Pedro Zenteno, Facundo Zuvería.

(78) «La razón y la práctica de las cosas públicas me han demostrado que la espada de un militar honrado debe ser el instrumento de una idea y el apoyo de un principio político»... «No fui comprendido como hubiera deseado. Tan asustadizo y vivo estaba el espíritu de partido, que confundió la divisa federal de mis armas con el lema sangriento del tirano» (referíase a Buenos Aires). «No castigué como un preboste, y se me creyó tolerante del crimen. Ocupado exclusivamente de crear y de ayudar a constituir la Nación, se me hizo distraer de esta obra y de comprometer lo ya hecha en ella, con susceptibilidades provinciales, representadas por un cuerpo no sujeto a ley alguna orgánica, y que ha sido juzgado por sus propios parciales como una dictadura. La Legislatura provincial de Buenos Aires se apartó de la voluntad argentina, formulada en la ley por el acuerdo de 31 de mayo, y negándose sobre infundadas sospechas una confianza provisorio, atizó el fuego de la anarquía, tan fácil de prender en nuestras llanuras»... «Porque amo al pueblo de Buenos Aires, me conduelo de la ausencia de sus representantes en



el presidente del Congreso, doctor Facundo de Zuviría, expresando el júbilo de la asamblea por hallarse reunida bajo la protección del Director en cumplimiento de su programa político: «Decidle — exclamaba el presidente del Congreso — que los representantes del pueblo argentino, fieles a la gloria de Caseros, fieles a la gloria de su héroe, fieles a los principios por él proclamados, como únicos frutos de la más espléndida victoria que ha ilustrado nuestro suelo, no le traicionarán jamás; sino que asociados a él, a su gloria y a sus principios, sabrán consolidarlos, consolidando el programa de *unión, orden, libertad, olvido y confraternidad*, inscriptos en su bandera como el único lema digno de la época y de los pueblos argentinos».

El Congreso quiso significar de modo elocuente y expreso la aprobación que le merecía la conducta pública del general Urquiza, y el 1° de diciembre sancionó una ley en ese sentido, dándole un voto de gracias y manifestándole su confianza. Transcribo en nota por su extensión los párrafos más interesantes de la minuta de comunicación con que se acompaña esa ley ⁷⁹. El Director, al acusar

este recinto. Pero su ausencia no quiere significar un apartamiento para siempre, en un accidente transitorio. La geografía, la historia, los pactos, vinculan a Buenos Aires al resto de la Nación. Ni ella puede existir sin sus hermanas, ni sus hermanas sin ella. En la bandera argentina hay espacio para más de catorce estrellas; pero no puede eclipsarse una sola».... «Seré el primero en acatar y obedecer vuestras soberanas resoluciones».... «La ventura de la Nación está en vuestras manos». Tales eran los párrafos más notables.

(79) «...La conducta pública de V. E., desde el 1° de mayo de 1851 hasta el 31 de mayo último, no tiene jueces; no puede reconocer otro tribunal que el de la opinión, ni otro fallo que el que la historia pronuncie».... «La política adoptada por V. E. después del triunfo fué tal, que merece hoy la gratitud y la aprobación del Congreso, como merece la de los pueblos que representa. Fueron los principios de esa política: *olvido de todo lo pasado, fusión de todas las opiniones, organización nacional bajo el sistema federal*».... «Era indispensable el olvido de todo lo pasado, porque todos los partidos, todas las entidades gubernativas, los pueblos mismos necesitaban de recíproco perdón para entrar en paz a componer una familia durable».... «El olvido de lo pasado, la fusión de los partidos no pueden tener lugar, excelentísimo señor, sino al amparo de una Constitución que subordine todos los intereses y pasiones al interés común de la República».... «Lo que V. E. ha practicado en este sentido, durante su gobierno transitorio de aquella Provincia (Buenos Aires), es de la completa aprobación del Congreso: el Congreso, excelentísimo señor, que no permitirá por consideración alguna, se infiera el más leve daño a los derechos ni a los intereses de pueblo alguno de la Confederación, que representa con amor y por cuya dicha vigilará como un



recibo, declaraba al Congreso que « como magistrado, como ciudadano o soldado, le prestaría el apoyo de su autoridad, de su obediencia y de su brazo, hasta conseguir la organización nacional ».

250. El 18 de abril de 1853 presentó la comisión de negocios constitucionales el proyecto de Constitución, fundamentándolo con un conceptuoso informe que suscribían los diputados Colodrero, Leiva, del Campillo, Ferré, Zapata, Gutiérrez y Gorostiaga, miembros de dicha comisión. No sería posible exponer la teoría de la Constitución que nos rige sin estudiar ese informe. Transcribo ahora sus partes más substanciales.

« Vuestra misión — decía — es arreglar la administración general del país bajo el sistema federal, según el artículo 2° del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, firmado a 31 de mayo de 1852, de conformidad con el artículo 16 del tratado celebrado en esta ciudad de Santa Fe, el día 4 de enero de 1831. El sistema federal es, por consiguiente, la base del proyecto que la comisión ha concebido. Según él, conserva cada Provincia su soberanía y su independencia; se gobierna según sus propias instituciones, y la elección de magistrados y legisladores se verifica exclusivamente por la libre voluntad de sus habitantes. Los tratados invocados arriba han reconocido que estas soberanías independientes son, sin embargo, miembros de una misma familia y que deben tener un gobierno que las abraza a todas, las represente en el exterior como cuerpo de Nación, vigile por su bienestar y su engrandecimiento y las proteja tanto en el goce de sus instituciones peculiares como en su seguridad e independencia. A este gobierno, ha llamado la comisión gobierno federal, y le ha dividido en los ramos que la experiencia aconseja, para que pueda llenar con perfección y regularidad la misión benéfica de todo gobierno »... Explicaba en seguida la organización de cada uno de los tres grandes poderes que componen el gobierno federal, y agregaba respecto de sus atribuciones: « Se haría molesta la comisión, sin adelantar en claridad, en delinear estos poderes, cuyas atribuciones y funciones se ven por extenso en el proyecto. Ellos se forman de aquella porción de soberanía que de manera alguna podrían emplear bien las provincias confederadas si parcialmente se las reservasen. Por otra parte, esos poderes nacen de la elección popular. El pueblo de la Confederación, republicano y

padre »... « La patria y la historia dirán que V. E. en circunstancias amargas y difíciles procedió siempre como un patriota ilustrado y magnánimo. El Congreso cuenta con las virtudes y la entereza de V. E. para obrar el bien »...



representativo, nombra los miembros del Congreso y a la persona del jefe que pone en ejercicio las leyes, administra el país y sostiene la dignidad nacional»... La formación del tesoro nacional preocupaba a la comisión, que explicaba así la necesidad ineludible de robustecerlo: «Si el gobierno federal ha de corresponder a los fines de su creación, es preciso que tenga en sí todos los medios de engrandecer el país, de defenderlo, y de hacerlo rico y feliz; es necesario que cuente con elementos pecuniarios abundantes y provenientes de ramos fáciles de arreglar, de vigilar y percibir»...

Después de extenderse en juiciosas observaciones sobre el capítulo de las declaraciones, derechos y garantías de la libertad civil, la comisión considera el arduo asunto de la capital federal: «No crea ni inventa — decía; — salva una dificultad de nuestra organización, del mismo modo y por los mismos medios que lo fué muchos años ha. Después de haber trazado un círculo vicioso con sangre y escándalos, perdiendo un cuarto de siglo en tan abominable tarea, volvemos en la materia de capitalización al punto de partida. Esta circunstancia es elocuente»... Proponía la federalización de la ciudad de Buenos Aires; pero «no por eso se impone la obligación a la Provincia de Buenos Aires — agregaba — de ceder su capital al gobierno federal, hallándose sin representación en el Congreso»... Presentaba, además, un proyecto de ley orgánica municipal para la ciudad capital, que estudiaré en otro lugar.

La comisión había tomado como modelo la Constitución norteamericana. Según manifestaron sus dos miembros informantes, doctores Gorostiaga y Gutiérrez, «*su proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos*, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo». Y el propio Congreso, en una minuta de declaración sancionada el 3 de mayo, expresó que «la federación será bien entendida si se comprende como en los Estados Unidos». Esta adopción de aquel ejemplo tan autorizado y respetable en materia de codificación del derecho constitucional de un Estado federativo fué luego sancionada en el artículo 1º de la Constitución: «La Nación Argentina *adopta* para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución», aprobado por unanimidad y sin reparo alguno en la sesión del 21 de abril.

251. Aunque habíase fijado el día 20 para iniciar la consideración del proyecto, tuvo que dedicarse la sesión a debatir una inusitada moción del diputado presidente, doctor Zuviría, tendiente a aplazar la sanción de la ley suprema, so pretexto de que todavía



no había llegado la oportunidad para dictarla. El diputado Zuvi-
ría había formado parte de la comisión designada por el Director
provisorio para ajustar con el gobierno de Buenos Aires las condi-
ciones de la reincorporación de esta Provincia a la Confederación.
« Antiguo unitario, como el general Ferré (otro de los comisiona-
dos), no podían ser desafectos a las doctrinas que siempre habían
sostenido, una vez que en Buenos Aires se pusieron en contacto
con el doctor Alsina y otros directores de la política iniciada, o
mejor dicho, sostenida por la revolución de septiembre ». « Las ideas
de aplazamiento sostenidas en el largo discurso leído en la sesión
del 20 de abril, eran consecuentes con el arreglo de 9 de marzo,
que el Director había rechazado »⁸⁰.

El doctor Zuviría, en efecto, leyó un extenso discurso que había
preparado muy de antemano para fundamentar su extraña moción
de aplazamiento. Dijo que « toda Constitución inoportunamente
dada, sólo sirve para forjar las cadenas del despotismo, o afilar
los puñales de la anarquía, antes que para establecer el suave impe-
rio de la ley ». Que dar a los pueblos una Constitución inoportuna-
mente y sin los medios de asegurarla, « es arrojar en su seno una
tea encendida que los devore y consuma ». « Una larga serie de cons-
tituciones abortadas, agregó, es una mala tradición para la nueva
que se dictare. Cuando las pasiones están exaltadas no hay leyes
que impidan los trastornos, porque aquéllas tendrán siempre más
fuerza que éstas y que toda la razón de los legisladores ». Magui-
fió la situación en que se encontraba el país entero, para argüir
que era necesario previamente afianzar la paz doméstica: « ¿Dare-
mos la Constitución, preguntaba, en los mismos momentos en que
tenemos que tolerar, legitimar y aún aplaudir los excesos consi-
guientes al mismo estado de guerra, que es el peor de los efectos y
el mayor de los males que ella envuelve? »⁸¹. Replicáronle viva-

(80) M. A. Pelliza, obra citada, p. 106. — « Ese pensamiento era la
anarquía — dice el doctor V. G. Quesada — cuando el único medio de con-
servar la unidad era precisamente constituir la Nación para luego organizar
sus partes componentes, una de las cuales era contraria entonces a la inme-
diata Constitución nacional. Felizmente ese pensamiento disolvente fué com-
batido por el grupo más importante, más inteligente, por los verdaderos hom-
bres de Estado, que veían sin temor la gravedad de aquel momento histórico
y encontraban el remedio único en constituir la República inmediatamente para
terminar con los gobiernos autoritarios ». — « *Memorias de un viejo* » (Vctor
Gálvez), ed. cit., t. II, p. 97.

(81) Sesión del 20 de abril, véase *Convención Nacional de 1898 y ante-
cedentes* (publicación oficial, Buenos Aires, 1898), págs. 271 y siguientes.



mente los diputados Gutiérrez, Zavala, Zapata, Huergo, Lavaisse y Seguí, sosteniendo que el Congreso estaba perentoriamente obligado, por el compromiso que había contraído con los pueblos que representaba, a sancionar la Constitución nacional. No hacerlo, decía Gutiérrez, «sería abandonarlos, lanzarlos en caminos ignorados, de donde nadie podría sacarlos más tarde; abismos adonde ni aún puede alcanzar nuestra vista». El señor Zapata, dijo, invocando el acuerdo de San Nicolás que había convocado al Congreso: «Para dar cumplimiento a este pacto solemne nos han mandado aquí (los pueblos) como sus representantes; para eso mismo se ha instalado este Congreso»... «Nuestras provincias están cansadas ya de ser gobernadas por estatutos provisorios, por tratados provinciales, por pactos transitorios y por encargo de relaciones exteriores. Cuarenta y tantos años de amarga existencia, recibida entre lágrimas y sangre, les han enseñado bastante lo que todo esto importa». El señor Huergo sostuvo que «no era de esperarse que después de tantos sacrificios, viniésemos a escuchar en el seno mismo del Congreso Constituyente, elevado sobre las ruinas de la dictadura, las palabras que ahora veinte años dirigía Rozas al general Quiroga: «No ha llegado aún la oportunidad de constituir la República Argentina». Yo no creía, señor, que pudiera lanzarse hoy de nuevo a la faz de los pueblos el insulto grosero con que fueron escarnecidos por su tirano!» En seguida tomó la palabra el padre Lavaisse y dijo: «No creo que el señor diputado de Salta quiera substituir a una Constitución ilustrada y liberal, como la que contiene el proyecto en debate, presentado por la comisión, una dictadura irresponsable, en la que manifestemos a los pueblos, nuestros mandantes, que les ofrecemos en vez de un gobierno riguroso y fuerte por la razón, por la ley y por la justicia, algún gobierno despótico armado de la suma del poder»... «Pido con encarecimiento al señor diputado de Salta que desarrolle y explane el proyecto que tiene para substituirlo a la Constitución, como una idea más práctica y realizable». El doctor Zuviría, incitado a explicarse más concretamente, pronunció algunas palabras para defender la sinceridad de sus propósitos, pero sin conseguir demostrar la conveniencia del aplazamiento que propiciaba. Después de un elocuente discurso del diputado Seguí, púsose a votación en general el proyecto de Constitución presentado por la comisión, y «resultó unánimemente aprobado, y aclamado por una mayoría de catorce contra cuatro», según dice el acta de aquella memorable sesión.



252. La entereza de carácter que distinguía a los ilustres autores de nuestra Constitución salvó de un desastre la organización nacional en ese difícil momento. Si su energía y la fe que tenían en la consistencia de su propia obra hubieran desfallecido, si hubieran resuelto aplazar la sanción del código soberano en la creencia de que era inoportuno, otra vez el país habríase encontrado en situación caótica y sufrido las terribles consecuencias del pasado. Al rechazar la moción del diputado Zuviría hacíanse merecedores de la gratitud de la Nación, que esperaba ansiosa la carta constitucional para poder normalizar su vida y proseguir la marcha hacia sus grandes destinos.

La discusión del proyecto ocupó las sesiones siguientes hasta el día 30 inclusive, revelando las actas la laboriosidad ejemplar de los constituyentes, que muchas veces deliberaban hasta altas horas de la noche. Como en la segunda y tercera partes de esta obra debo hacer la *interpretación auténtica* de los textos de la Constitución, examinando en cada caso dichas actas para desentrañar de ellas el espíritu y el propósito a que responden, dándoles así su verdadero sentido, no creo necesario ahora detenerme en el estudio de aquellos debates.

La Constitución fué firmada el 1° de mayo por los miembros del Congreso reunidos para este objeto en sesión extraordinaria. El presidente, doctor Zuviría, pronunció con tal motivo una breve alocución para hacer resaltar la trascendencia de ese acto: « Por lo que hace a mí, señor, — dijo, — el primero en oponerme a su sanción, el primero en no estar de acuerdo con muchos artículos, y sin otra parte en su confección que la que me ha impuesto la ley en la clase de presidente encargado de dirigir la discusión, quiero ser también el primero en jurarla ante Dios y los hombres, ante vosotros que representáis a los pueblos, obedecerla, respetarla y acatarla hasta en sus últimos ápices, en el acto mismo que reciba la última sanción de la ley. Quiero ser el primero en dar a los pueblos el ejemplo de acatamiento a su soberana voluntad, expresada por el órgano de sus representantes en su mayoría, porque, señor, *en la mayoría está la verdad legal* »... « El 1° de mayo de 1851, el vencedor de Caseros firmó el exterminio del terror y el despotismo. El 1° de mayo de 1853 firmamos el término de la anarquía, el principio del orden y de la ley. Quiera el cielo seamos tan felices en nuestra obra como él fué en la suya » ⁸².

(82) Firmaron la Constitución de 1853: Facundo Zuviría, diputado por Salta; Pedro Zenteno, por Catamarca; Pedro Ferré, por la misma; Pedro Díaz



253. El 9 de mayo el Congreso dirigióse al general Urquiza, poniendo en su conocimiento la sanción de la ley suprema y de las leyes orgánicas complementarias de ella que había dictado. Expresaba también que « el Congreso ha declarado que esta Constitución *será presentada al examen y libre aceptación* de la Provincia de Buenos Aires, por el órgano de las autoridades que actualmente existen en ella, o por las juntas o convenciones que se formen al efecto »⁸⁶. Con este motivo, el Congreso hacía saber al Director que había nombrado una comisión compuesta por los señores S. M. del Carril, J. B. Gorostiaga y M. Zapata.

Pero la nota del 9 de mayo a que me refiero es interesante también en cuanto nos informa, como documento histórico irrefutable, acerca de la opinión que merecía al Congreso Constituyente la conducta del general Urquiza: « La comisión lleva el encargo especial de expresar los sentimientos y votos del Congreso hacia vuestra persona, en sus relaciones con el grande acto cuya ejecución se prepara para fijar los destinos de la Confederación. Desde luego empezará por agradeceros, señor, *la completa independencia en que habéis dejado al Congreso Constituyente* para meditar, combinar y sancionar la Constitución que su ardiente patriotismo, su conciencia y su leal saber y entender le han inspirado. Este hecho modesto legado a la historia *por esta franca y verídica confesión* ha de formaros en el porvenir el más precioso timbre de vuestra gloria »... « *Vuestra es, señor, la obra de la Constitución, porque la habéis dejado formar sin vuestra influencia ni concurso* »... « La Constitución, señor, de la Confederación Argentina, ha legitimado vuestra revolución. El Congreso os defiende la gloria de Washington. No podéis tampoco aspirar a otra »... « La historia, con pluma mojada en tinta de oro, ha escrito ya vuestro pronunciamiento del 1º de mayo, la célebre e inmortal victoria de Monte Caseros, el acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, y con reciente data la Constitución

Colodrero, por Corrientes; Luciano Torrent, por la misma; Juan María Gutiérrez, por Entre Ríos; José Quintana, por Jujuy; Manuel Padilla, por la misma; Agustín Delgado, por Mendoza; Martín Zapata, por la misma; Regis Martínez, por La Rioja; Salvador María del Carril, por San Juan; Juan del Campillo, por Córdoba; Santiago Derqui, por la misma; Ruperto Godoy, por San Juan; Delfín B. Huergo, por San Luis; Juan Llerena, por la misma; Juan Francisco Seguí, por Santa Fe; Manuel Leiva, por la misma; Benjamín J. Lavaisse, por Santiago del Estero; fray José Manuel Pérez, por Tucumán; Salustiano Zavallia, por la misma.

(83) *Reg. Nac.*, ed. 1882, t. III, n° 3051.



de la Confederación Argentina. ¡Noble página! ¡Serie admirable y única en nuestros anales!»...

El documento que contiene «esta franca y verídica confesión» de los sentimientos que inspiraba a los constituyentes la obra del general Urquiza — como libertador del pueblo oprimido por la dictadura, como político eminente al concebir el arreglo provisorio de San Nicolás, como protector de la más amplia independencia del Congreso y garantía de la efectividad del Código constitucional, — el documento que contiene esa declaración espontánea y libre, decía, encierra el juicio más exacto e imparcial que puede formularse sobre dicha obra del vencedor de Caseros. Nadie les forzó a hacer semejante declaración, circunstancia que obliga a reconocer lealmente su veracidad. Ese es, por lo demás, el juicio definitivo de la historia.

254. Los diputados Carril, Gorostiaga y Zapata, nombrados en comisión por el Congreso para presentar la Constitución al Director provisorio y al gobierno disidente de Buenos Aires, como queda dicho, llegaron a San José de Flores, donde se encontraba el general Urquiza, el 22 de mayo. «Me traen ustedes la Constitución» — les dijo. «Ya la conozco; no la juzgo menos buena, regular, mala, — una Constitución necesitaba el país para empezar su vida política, su vida de orden y de progreso. El Congreso ha colmado mis deseos. No aspiro a mandar; la condición social de las provincias es en la actualidad felizmente tal, que sólo un tonto o un pícaro pueden pretender el mando de ellas. Quiero por esto mismo la Constitución por egoísmo. Tengo familia, propiedad y un nombre que poner bajo el amparo de la ley: y como toda persona que tiene un bien que conservar, tengo interés en que estos bienes sean garantidos». En seguida agregó: «El 25 de mayo expediré el decreto de promulgación, para que la Constitución sea ley de la Confederación Argentina; y así la memoria de los ilustres varones que el 25 de mayo de 1810 concibieron el proyecto atrevido de emancipar estos países, recibirá un homenaje que, correspondiendo a sus intenciones, nos lave ante el mundo de la mancha de degradación que nuestros extravíos de cuarenta y dos años nos han merecido»⁸⁴.

El 24 fué recibida en audiencia oficial la comisión por el Director provisorio, la que puso en sus manos una cartera especial conteniendo un ejemplar de la Constitución con las firmas autógrafas de todos los miembros del Congreso y un código con la declaración

(84) Informe de la comisión al Congreso Constituyente, julio 20 de 1853; *Docum. de la Fac. de Fil. y Let., Organ. Const., cit., t. III, p. 262, n.º 116.*



y leyes orgánicas sobre nacionalización de la aduana y municipalidad electiva para la capital federal⁸⁵.

Como había prometido a los comisionados, el 25 de mayo Urquiza expidió el decreto mandando cumplir en todo el territorio de la Confederación la ley suprema sancionada el 1° de mayo. El 9 de julio fué jurada solemnemente en todas las ciudades y pueblos de las provincias en asambleas populares. Con sobrada razón, pues, pudo decir el general Urquiza: «Mi nombre está unido a la Constitución de la Confederación Argentina, y pasará ligado con ella a la posteridad; me confío en su juicio y me libro sin temor a su fallo»⁸⁶.

255. La reincorporación de Buenos Aires; la Convención de 1860. — La comisión del Congreso a que me he referido dispúsose a ofrecer al gobierno porteño la Constitución del 1° de mayo. Aquél había establecido categóricamente en la ley del 4 de mayo, por la que declaraba a Buenos Aires capital de la República, que la Provincia sería invitada, «en la forma posible», a examinarla y aceptar lo mismo que a dicha ley orgánica de federalización. Pusieron en juego los comisionados toda su influencia moral y medios persuasivos ante algunas personas respetables de la ciudad por reiteradas misivas, para que contribuyeran a que fuesen recibidos dignamente. Pero las publicaciones irrespetuosas y descomedidas de la prensa periódica sobre el Congreso y el Director provisorio, hicié-

(85) El doctor del Carril, en nombre de la comisión, pronunció algunas palabras en este acto trascendental, a las que contestó así el general Urquiza: «Veo por lo que me decís que están colmados mis deseos, puesto que me presentáis la ley constitucional de la Confederación Argentina. Como muchos otros patriotas que me son queridos y que me honro en llamar mis amigos, he consagrado mi vida entera al triunfo del sistema federal, proclamado por la gran mayoría de la Nación. Hoy, que ese sistema, deponiendo sus banderas de partido, se ha hecho la ley de la República, por medio del Congreso Constituyente que representáis aquí, *podéis creer que a nada más aspiro que a verla religiosamente cumplida*»... «...Alcese, pues, bien alto la ley nacional y sea de todos profundamente respetada: puesto que a mí me ha cabido el deber de hacerla ejecutar, os lo aseguro que lo haré, comprimiendo con vigor las aspiraciones subversivas de los anarquistas; al mismo tiempo, con el desinterés y la calma de mis esfuerzos, sabré traer al terreno tranquilo del orden constitucional que habéis creado los buenos sentimientos extraviados por falta de datos y de experiencia». *Docum. de la Fac. de Fil. y Let., Organ. Const.*, cit., t. III, p. 224, n° 94.

(86) Mensaje al Congreso Constituyente, julio 21 de 1853. *Documentos*, cit., t. III, p. 275, n° 117.



ronles comprender que el ambiente estaba predispuerto en contra de su misión. Los diarios de Buenos Aires calificaron de crimen de seducción — decían después los comisionados en su informe al Congreso — el hecho de haber ellos escrito a personas del gobierno y de la Junta de Representantes. Se les hizo saber que no debían esperar nada de estos hombres, mucho menos organización nacional, y que la Constitución no se admitiría « porque iría cortejada con la cinta punzó »⁸⁷. Demás estaría decir que el gobierno disidente no se mostró dispuesto ni siquiera a recibir la comisión. El ministro de gobierno, en sesión de la Junta del 14 de julio, decía con toda crudeza: « Los señores agentes extranjeros han preguntado últimamente al gobierno si éste recibirá la comisión del Congreso, y se les ha contestado que no; y que se les ahorrase el trabajo de intentarlo por tener que ahorcarlos ante las trincheras, cumpliendo con su deber, en pago de la conducta villana que habían observado procurando toda clase de males al país », etc.⁸⁸. Y en la misma sesión un diputado pedía que el pliego cerrado que contenía la Constitución federal fuese « arrojado a la calle, para que la recoja quien quiera »⁸⁹.

Así recibieron el gobierno y los órganos de la opinión pública de la ciudad de Buenos Aires la misión de paz y fraternidad que les enviara el Congreso Constituyente.

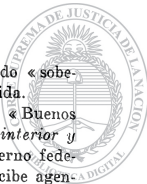
No puedo en esta obra — cuya primera parte tiene sólo por objeto estudiar con relativa intensidad el proceso largo y penoso de la organización constitucional de la República — detenerme en el desgraciado período del aislamiento de la Provincia de Buenos Aires, que precedió a su reincorporación definitiva a la nacionalidad. Lo que he expuesto en este capítulo será suficiente para que el lector pueda discernir con exactitud — y digo con exactitud, porque los documentos que he citado son concluyentes — de qué lado estuvieron en aquella contienda *el derecho, la razón y el verdadero nacionalismo* de las ideas políticas. Pero antes de concluir necesito decir algo más.

256. Rechazada por el gobierno de Buenos Aires la Constitución federal, la situación tomó un aspecto mucho más crítico todavía. Mal dirigida la Provincia hacia un aislamiento disolvente, la Constitución local que dictó la Junta de Representantes el 11 de

(87) *Docum. cit.*, t. III, págs. 262-271, n° 116.

(88) *Diario de Sesiones*, 1853, p. 60.

(89) *Idem*, p. 61.



abril de 1854, la colocó en la posición ambigua de Estado «soberano» y a la vez *semi-federal*. Me explico mejor en seguida.

El artículo 1° de la Constitución porteña decía así: «Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su *soberanía interior y exterior*, mientras no la delegue expresamente en un gobierno federal». Según el artículo 109, el Gobernador «nombra y recibe agentes diplomáticos y consulares del Estado». Pero son aun más significativas de las tendencias que dominaban en la política de los gobernantes porteños las palabras del ministro de gobierno en la sesión de la Junta de Representantes el 7 de marzo de 1854, cuando se debatía el citado artículo 1°: «Además, por la misma razón de ser *independiente* la Provincia, conserva ella *el derecho de unirse a quien quiera...*»; «...y en cuanto a las provincias hermanas, el mejor medio de atraerlas a nosotros es reducirnos por ahora a vivir independientes, dejando la puerta abierta para una reunión futura»⁹⁰. «He aquí, pues, — decía Sarmiento, — cómo han sido llevados a hacer una declaración de independencia, que debe desgarrar el corazón de todo argentino, que deja huérfanos a los amigos de Buenos Aires que han abrazado su causa»... «La resolución tomada por la Legislatura en la discusión del proyecto de Constitución, no ha debido sorprender a quien hace un año, examinando la situación, dejó estampadas estas palabras: *marchamos fatalmente a la desmembración*, ni debe desaprobársela en el fondo quien ha combatido aún a riesgo de su seguridad la política de las provincias, que llevaba a Buenos Aires a ese desenlace»⁹¹. (Estas últimas palabras van por cuenta de Sarmiento solamente).

El aislamiento de la Provincia disidente, confirmado por su Constitución de 1854, era efecto de una política injustificable y contraria a los intereses más vitales de la nacionalidad, cuyos resultados iban a ser después todavía más dolorosos y condenables. No respondía a ningún propósito elevado. «Era la obra de un partido que, conservando tradiciones vetustas del centralismo de Rivadavia, no quería entregar la Provincia al problema de la organización nacional, sin que sus hombres públicos tuvieran la dirección suprema en los proyectos constitucionales»⁹².

257. La política de aislamiento tomó luego caracteres graves durante el gobierno del doctor Valentín Alsina, cuya preocupación

(90) *Diario de Sesiones*, 1854, p. 38.

(91) Carta a Mitre, Yungay, 1° de mayo de 1854; *Sarmiento-Mitre*, págs. 55 y sigs. (publicación del Museo Mitre).

(92) M. Pelliza, ob. cit., p. 234.



constante era acabar con la influencia de Urquiza, fortalecida entonces por haber sido elegido Presidente de la Nación ⁹³. Elevado al gobierno de Buenos Aires aquel ferviente unitario, el 3 de mayo de 1857, la reincorporación tenía que ser mucho más difícil, porque no se allanaría a concertar con el Presidente Urquiza las bases de una amplia y definitiva reconciliación, como va a verse en seguida.

El 9 de septiembre de dicho año 1857 el ministro del interior de la Confederación, doctor Santiago Derqui, dirigióse al gobierno de Buenos Aires invitándolo a que convocara al pueblo de la Provincia para que se pronunciara, por sí o por medio de representantes, sobre la aceptación de la ley suprema de 1853; y fuera así «interrogado el juicio de ese pueblo a fin de hacer conocer al país los estorbos que en esa Constitución se opongan a la deseada incorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Nación Argentina de que hace parte» ⁹⁴. Eludiendo entrar al fondo de la cuestión, el ministro de Gobierno y relaciones exteriores de la Provincia, doctor José Barros Pazos, expresaba al *ministro de relaciones exteriores* de la Confederación — como para acentuar la semi-independencia de la Provincia — que consideraba más oportuna y conveniente la reunión en Buenos Aires de comisionados de ambas partes, para acordar lo necesario respecto «del grave negocio de la reconstrucción nacional».

El 27 de octubre el gobierno de la Confederación insistió en su justa y ya impostergable demanda, pidiendo al de Buenos Aires que propusiera un medio eficaz para realizar dicha reincorporación. Al mismo tiempo protestaba de que el gobierno porteño nombrara agentes diplomáticos en el extranjero, «lo que mal se aviene — decía — con el propósito de reincorporar a Buenos Aires a la Nación de que forma parte». Con sorprendente soberbia, el gobierno disidente — dirigiéndose como en la anterior oportuni-

(93) El 20 de febrero de 1854 el Congreso Constituyente, de acuerdo con diversos preceptos de la Constitución federal, proclamó a Urquiza Presidente de la Confederación y al doctor del Carril Vicepresidente, después de haber verificado el escrutinio de las elecciones respectivas. El Congreso legislativo instalóse recién el 22 de octubre del mismo año, y a los pocos días, el 27, se organizó provisoriamente el poder judicial, con el nombre de Cámara de Justicia. Por un decreto del 24 de marzo se declaró capital provisoria a la ciudad de Paraná (E. R.). QUEDABA ASÍ INAUGURADO EL PRIMER GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LA NACIÓN.

(94) Esta nota y las demás que cito en seguida, pueden verse en M. Ruiz Moreno, *La Organización Nacional* (Rosario, 1905), t. IV, págs. 93 y sigs.



dad al ministro de relaciones exteriores de la Confederación — contestó que no pudiendo tomar en consideración la nota del 27 de octubre la devolvía, « absteniéndose de clasificarla »... Por su parte, el gobierno nacional respondió que tampoco podía recibir la del ministro de Buenos Aires.

1859 258. Pero a pesar de las dificultades casi insalvables de la situación creada por la disidencia empecinada de Buenos Aires, el gobierno de la Confederación no desistió de sus propósitos de lograr la reincorporación de esta Provincia. El 23 de febrero de 1858 invitó nuevamente al gobierno porteño a que convocara al pueblo de la misma para que se pronunciara sobre la Constitución federal, « examinándola libremente ». El ministro Barros Pazos, respondiendo a esta nota, limitóse a reproducir su anterior ofrecimiento de nombrar comisionados para tratar las condiciones previas a ese acto. La contestación que a su turno dió el gobierno nacional por conducto del ministro del interior — como siempre lo había hecho y correspondía hasta que la Provincia proclamara abiertamente su independencia y la afianzara — esa contestación, decía, es particularmente interesante, porque en ella se proponía una solución definitiva de tan grave conflicto, análoga a la que pudo llegarse sólo después de un nuevo derramamiento de sangre el año siguiente en la batalla de Cepeda. Según expresaba el ministro nacional, la aceptación parcial o condicional de la Constitución por Buenos Aires motivaría la convocatoria de una Convención general para considerar la reforma en la época y conforme al procedimiento que aquella establecía.

La unión quedaría deferida hasta 1863, porque un artículo de la Constitución disponía que no podía reformarse hasta pasados diez años desde el día en que la juraron los pueblos (art. 30); pero entretanto — agregaba la nota — podría arbitrase un arreglo provisorio que regularizase las relaciones mutuas e intereses comunes, manteniéndose Buenos Aires en las condiciones de Provincia argentina.

El gobierno porteño, lejos de prestarse a facilitar solución alguna, contestó que ponía término a las negociaciones, so pretexto de que el de la Confederación había dirigido una circular a los gobiernos provinciales que el de Buenos Aires conceptuaba ofensiva a su dignidad.

259. Agotados los procedimientos conciliatorios, que se estrellaban en la obstinada resistencia de los hombres que tenían en sus manos los destinos de la Provincia, el gobierno federal no podía

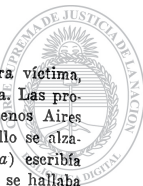


vacilar en la adopción del último medio que le quedaba por emplear para concluir con esa situación intolerable: la fuerza de las armas. Una ley sancionada por el Congreso el 20 de mayo de 1859 autorizó al Presidente Urquiza para que resolviese la cuestión de la integridad nacional por negociaciones pacíficas o por la guerra, según lo aconsejaren las circunstancias.

Pero el general Urquiza quiso hacer todavía una última tentativa para atraer al gobierno de Buenos Aires al terreno de los arreglos pacíficos y honrosos, que este último había abandonado bruscamente al poner término a las negociaciones del año anterior. Aceptando los buenos oficios del ministro de Estados Unidos, Mr. Yancey, tendientes a evitar la guerra, dióle la autorización necesaria para tratar con el gobierno disidente. Esta nueva tentativa para resolver la contienda fracasó también, debido a las inadmisibles exigencias del Gobernador Alsina, el cual pedía, como condición previa, que el general Urquiza se retirase a la vida privada⁹⁵.

260. Los peligros inminentes que importaba para la integridad nacional la desgraciada situación de Buenos Aires, consecuencia fatal de la desatinada política de sus hombres dirigentes, pueden apreciarse recordando que la declaración de la *independencia absoluta* entró en los planes políticos de algunos de aquéllos. Para demostrar la exactitud de esta afirmación existen documentos cuya autenticidad nadie ha negado hasta hoy. Aún después de la aceptación y jura de la Constitución reformada en 1860, el propósito de erigir a Buenos Aires en Estado soberano e independiente fué sostenido por hombres de tanta influencia en el gobierno de esa Provincia como Mármol y de la Riestra, y alentado en gran parte por el entonces Gobernador interino don Pastor Obligado. Fué en vísperas de Pavón cuando Mármol escribió al Gobernador Mitre, el 27 de agosto de 1861, expresándole que «el triunfo de nuestras armas, el más completo triunfo, no puede darnos sino un solo resultado: la *separación de Buenos Aires*. Dejemos a los que sueñan despiertos — agregaba — la esperanza de que en pos del triunfo las provincias han de responder a la voz de Buenos Aires y que se ha de dar a la República una organización bajo la influencia del partido liberal. ¡Sueño, amigo mío! En pos del triunfo *el partido bárbaro de las provincias* se unirá más por el peligro común, y el diminuto y

(95) El ministro mediador pasó después a Urquiza un minucioso informe respecto de su negociación, que puede verse en J. Victorica, *Urquiza y Mitre*, (Buenos Aires, 1906), págs. 262-265.



débil partido liberal que hay en ellas, o será la primera víctima, o entretendrá alguna guerra civil sin consecuencia alguna. Las provincias se aferrarán a su organización actual; y si Buenos Aires quiere llevar sus armas hasta ellas, donde hay un caudillo se alzarán cuatro», etc.⁹⁶. De la Riestra (*ministro de hacienda*) escribía el 25 de octubre de ese año al Gobernador Mitre, que ya se hallaba en campaña, manifestándole que su ideal político era constituir la República según el régimen unitario de 1826; pero que en la imposibilidad de lograr ese fin, su opinión se inclinaba por la independencia de Buenos Aires: «Pienso en consecuencia — decía⁹⁷ — que la fuerza y la fatalidad de las cosas no nos deja otro camino claro y seguro que el de la *independencia*, que hemos ya probado poder sostener por las armas. Esta sería también la única causa que justificaría un solo sacrificio más de sangre y de dinero por parte de Buenos Aires».

Por aquellos mismos días, el gobierno de la Provincia comisionó a Mármol y al doctor Torres para que explorasen la opinión de los gobiernos del Brasil y del Paraguay respecto de la posibilidad de la independencia absoluta de la Provincia. «Sus instrucciones — decía el Gobernador delegado a Mitre⁹⁸ — fueron limitadas en lo concerniente al caso de *independencia absoluta*, suprimiéndose esa parte que creíamos inconveniente que fuese escrita, dejando a su prudencia tácitamente que hiciera alguna indicación sobre el particular»... «El doctor Torres saldrá hoy para el Paraguay...

(96) *Archivo del general Mitre*, cit., t. VIII, p. 93.

(97) *Archivo del general Mitre*, cit., t. VIII, p. 175.—Contestando a otra carta que en el mismo sentido de la Riestra habíale escrito el 20 de julio del mismo año 1861, el general Mitre le expresaba su disconformidad «en cuanto al fondo filosófico de su carta y de las tendencias que ella revela, por lo que respecta a separar nuestra suerte de la de los demás pueblos con quienes estamos y tenemos por conveniencia que estar ligados». Sin embargo, agregaba más adelante: «Dé usted un movimiento de virtud a Derqui, un grano de buen sentido al Congreso, y tiene usted que la República Argentina puede ser una de las naciones más bien constituidas y más bien gobernadas. Pero, como esos poderes son los que han creado la situación actual, y tenemos que entendernos con los hombres que los ejercen, convengo con usted en que por ahora, con esos poderes, con esos hombres y dado la situación actual de pueblos y gobiernos, no debemos, en manera alguna, comprometer el porvenir de la causa de la libertad y de las instituciones que representa Buenos Aires por perseguir la idea de la nacionalidad a todo trance. Así, pues, estamos conformes sobre este punto». *Archivo* citado, t. VIII, p. 159.

(98) Carta de don Pastor Obligado, *Archivo* citado, t. VIII, p. 101.



lleva instrucciones análogas a las de Mármol, con las ligeras variaciones necesarias a su objeto ».

Yo no exageraba, pues, al decir más arriba que la situación en que habían colocado a Buenos Aires los errores de los hombres que la dirigían ocasionaba peligros inminentes para la integridad nacional, que más de una vez estuvieron a punto de hacer pedazos con tal de salvar su exclusivismo político.

261. Para reconstruir la unión de las provincias era preciso en 1859 librar una batalla, cuyos resultados la aseguraran para siempre. « El triunfo de Buenos Aires en aquella guerra — dice el porteño Pelliza, que cito una vez más en apoyo de mis opiniones — habría sido funesto, porque alejaría indefinidamente el día de la reincorporación, dando al mismo tiempo a la Provincia vencedora la seguridad de conservar su situación, a la vez que patentizaba al mundo la debilidad de las trece provincias que, unidas y armadas, no tenían poder para imponerse al Estado que conceptuaban rebelde »⁹⁹. Felizmente la acción que se libró en Cepeda el 23 de octubre fué favorable a la causa nacional, y en virtud de este triunfo memorable la Provincia quedó reincorporada a la Confederación. Cuarenta años antes el ejército de Ramírez había derrotado en el mismo lugar a las tropas del Director Rondeau, imponiendo a la misma Buenos Aires los principios del federalismo republicano, que ahora se compendia en la Constitución de 1853, cuyo cumplimiento efectivo el general Urquiza estuvo encargado de asegurar.

Este no trató a la Provincia como a un rebelde sometido por la fuerza: « Vengo a ofreceros una paz duradera bajo la bandera de nuestros mayores, bajo una ley común, protectora y hermosa » — dijo en su proclama al pueblo porteño. La única condición previa para estipular un arreglo, que Urquiza exigió, fué la renuncia del doctor Alsina, en lo que procedió con mucha cordura y previsión, porque este último había constituido el más serio obstáculo de carácter personal para concertar antes la paz y las bases de la reincorporación de la Provincia que gobernaba. Y la justicia que había en la exigencia del vencedor se comprende claramente si se observa que Alsina había pretendido siempre eliminar de la escena política al que ahora podía imponer las condiciones de la paz. Por otra parte, tan es cierto que el antiguo unitario estaba muy lejos de querer arreglar con el vencedor las bases de una reincorporación inmediata, que en las instrucciones a los comisionados oficiales, aún

(99) Obra citada, p. 234.



después de la derrota de Buenos Aires, decía lo siguiente: «Lo más conveniente para el Estado de Buenos Aires es conservar el *statu quo* creado por el tratado de 8 de enero de 1855¹⁰⁰. Ellos deberán solicitarlo así, demostrando que la incorporación inmediata a la Confederación sería efecto de la fuerza y no de la libre voluntad del pueblo de Buenos Aires». La unión no se verificaría, por consiguiente, hasta 1863¹⁰¹.

262. El señor Llavallol, que reemplazó a Alsina, como presidente del senado, designó como representantes para negociar la paz a sus propios ministros, y el 10 de noviembre suscribió el convenio que confirmó la reincorporación definitiva de Buenos Aires. Reconocíase a ésta el derecho de examinar la Constitución federal de 1853 por medio de una Convención elegida de acuerdo con sus leyes vigentes; y se establecía que si esa Convención consideraba que debían hacerse algunas reformas en aquella, convocaríase una Convención nacional *ad hoc*, a la cual Buenos Aires enviaría un número de representantes proporcional a su población. Entretanto el gobierno de esta Provincia no mantendría relaciones diplomáticas de ninguna clase. Todas las propiedades de la misma, así como sus establecimientos públicos de cualquier género que fueran, serían legislados y gobernados por sus propias autoridades, excepto la aduana. La Confederación garantizaba a la Provincia su presupuesto de 1859 hasta cinco años después de su incorporación, para cubrir sus gastos inclusive su deuda interior y exterior. Tales eran las cláusulas principales del convenio del 10 de noviembre.

263. El 5 de enero de 1860 instalóse la Convención provincial, y el 12 de mayo concluyó sus trabajos, proponiendo una serie de reformas importantes a la Constitución federal, que fueron después aceptadas por aclamación en la Convención nacional, reunida en Santa Fe el 14 de septiembre del mismo año. Quedaron así agregadas al texto de aquella Constitución. Como voy a estudiar detenidamente todas esas enmiendas en el curso de esta obra, no es ahora el momento oportuno de analizarlas en particular.

LA ACCIÓN DE CEPEDA, PUES, CON LA REINCORPORACIÓN DE BUENOS AIRES A LA NACIONALIDAD COMÚN Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1860 CIERRAN EL CICLO HISTÓRICO DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA

(100) Este tratado, que denunció después el gobierno federal por haberlo violado el de Buenos Aires, autorizaba la separación temporaria de esta Provincia; reiterarlo en 1859, a pesar del triunfo de Cepeda, habría sido volver a la intolerable situación que felizmente resolvía esa acción de guerra.

(101) Véanse en J. Victorica, ob. cit., p. 311.



REPÚBLICA. El que había participado más eficazmente en esta labor grandiosa pudo decir con profunda convicción y con absoluta verdad: « Poca gloria hay en la sangre de hermanos sacrificados al furor de pasiones bastardas, que no tienen más base que los intereses de algún hombre o de algún bando. La única política honrosa, la única noble y grande, es la de la paz y la de la protección al trabajo y a la industria. Allí está la libertad y no en el desborde, en el desencadenamiento de pasiones políticas, a que los principios sirven de decorosa máscara que la justicia de la historia se encarga de arrancar » ¹⁰². A esta política fecunda y elevada él dedicó sus más nobles energías.



APÉNDICE

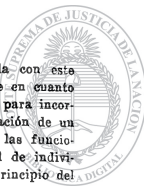


DOCUMENTOS JUSTIFICATIVOS

I.

Acta del 18 de Diciembre de 1810

En la ciudad de Buenos Aires, a diez y ocho de diciembre de mil ochocientos diez, hallándose en la Sala del despacho los señores Presidente y Vocales de la Junta Provisional gubernativa, comparecieron los nueve diputados de las Provincias, que actualmente se hallan en esta ciudad, y tomando uno la voz por todos los demás, dijo: que los diputados se hallaban precisados a reclamar el derecho que les competía para incorporarse a la Junta Provisional, y tomar una activa participación en el mando de las provincias, hasta la celebración del Congreso que estaba convocado; que este derecho, a más de ser incontestable en los pueblos sus representados, pues la capital no tenía títulos legítimos para elegir por sí sola gobernadores, a que las demás ciudades deben obedecer, estaba reconocido por la misma Junta, la cual, en el oficio circular de la convocación, había ofrecido expresamente a los diputados que apenas llegasen tomarían una parte activa en el gobierno, y serían incorporados a la Junta; que los pueblos miraban con pesar que sus representados no hubiesen sido puestos en posesión de una regalía que les era debida, y se les había prometido solemnemente; y que reclamaban este derecho por no serles lícito prescindir de su pretensión y goce. Agregó el diputado reclamante, que al derecho de sus socios se agregaba la necesidad de restituir la tranquilidad pública que estaba gravemente comprometida por un general y público descontento con la Junta, a la que no se presentaba otro remedio más legal, más seguro y más equitativo que la asociación de los diputados a los vocales: que el crédito del gobierno había quebrado considerablemente, y que no pudiendo ya contar con la confianza pública, que hasta allí había servido de apoyo a sus resoluciones, era necesario reparar esta quiebra con la incorporación de



los diputados, que los mismos descontentos reclamaban. Promovida con este motivo una discusión pacífica, los vocales de la Junta dijeron: que en cuanto a la cuestión de derecho, no consideraban ninguno en los diputados para incorporarse a la Junta, pues siendo el fin de su convocación la celebración de un Congreso Nacional, hasta la apertura de éste no pueden empezar las funciones de los representantes; que su carácter era inconciliable con el de individuos de un gobierno provisorio, y que el fin de éste debía ser el principio del ejercicio de aquéllos; que la cláusula de la circular había sido un rasgo de inexperience, que el tiempo había acreditado después ser enteramente impracticable; que el ejemplo de las cortes y de toda Asamblea nacional se oponía a la pretensión de los diputados; que el reconocimiento de la Junta, hecho en cada pueblo, subsanaba la falta de su concurso a la instalación; y que en los poderes, único título de su representación, no se les destinaba a gobernar provisoriamente el Virreynato, sino a formar un Congreso Nacional, y establecer en él un gobierno sólido y permanente. En cuanto a la cuestión política, derivada también de la convulsión que se anuncia, dijeron los vocales: que resultando este movimiento del reglamento del 6 de diciembre, no consideraban un conflicto formado por la opinión preponderante del pueblo en el número o en su más sana parte, sino por algunos discolos que podían ser fácilmente contenidos siempre que la Junta se mantuviese firme en la energía que inspira el testimonio de la buena conciencia, y a cuyo ejercicio se deben los prodigiosos efectos del nuevo gobierno, que han producido el asombro de esos mismos que, porque equivocadamente se persuaden ya de que no hay peligros, se ostentan orgullosos e insolentes. Apurada por ambas partes la discusión y expuestos con orden cuantos raciocinios y fundamentos ofrece la materia, se trató del juez que debería decidir aquel punto, y conviniendo todos en que sería peligroso convocar al pueblo, por el estado de fermento que se suponía en él, conociendo además que el pueblo solo de Buenos Aires no era juez competente de unas cuestiones que tocaban al derecho de todas las provincias en las personas de sus representantes, se acordó que reunidos los vocales de la Junta con los diputados presentes, se procediese a la resolución y empezando a votar por el orden de asientos que casualmente habían tomado.

El diputado de Mendoza dijo: que se incorporasen los diputados a la Junta para ejercer las mismas funciones que los vocales que hasta entonces la habían formado.

El diputado de Santa Fe, dijo: que se incorporasen.

El Secretario de la Junta, doctor don Juan José Paso, dijo: que los diputados de las provincias no debían incorporarse a la Junta, ni tomar parte activa en el gobierno provisorio que esta ejercía.

El diputado de Corrientes, dijo: que se incorporasen a la Junta los diputados.

El diputado de Salta se conformó con el voto anterior.

El diputado de Córdoba se conformó con el voto anterior.

El diputado de Tucumán se conformó con el voto anterior.

El diputado de Tarija se conformó con el voto anterior.

El Presidente de la Junta, don Cornelio Saavedra, dijo: que la incorporación de los diputados a la Junta no era según derecho; pero que accedía a ella por conveniencia pública.

El vocal don Miguel de Azcuénga, dijo: que accedía a la incorporación en el obsequio de la unidad y de la política.



El diputado de Catamarca, dijo: que se incorporasen los diputados a la Junta.

El doctor don Manuel de Alberti, dijo: que contemplaba contra derecho y origen de muchos males, semejante incorporación; pero que accedía a ella por conveniencia política.

El diputado de Jujuy, dijo: que se incorporasen los diputados a la Junta.

El vocal don Domingo Matheu, dijo: que se conforma con el voto del vocal don Manuel de Alberti.

El vocal don Juan Larrea, dijo: que se incorporen los diputados a la Junta.

El Secretario de la Junta, doctor don Mariano Moreno, dijo: que consideraba la incorporación de los diputados en la Junta, contraria a derecho y al bien general del Estado en las miras sucesivas en la gran causa de su Constitución; que en cuanto a la convulsión política que ha preparado esta reclamación, derivándose toda ella de la publicación del reglamento de seis de diciembre, cree contrario al bien de los pueblos y a la dignidad del gobierno preferir una variación en su forma a otros medios enérgicos con que pudiera apaciguarse fácilmente, pero que decidida la pluralidad y asentado el concepto de un riesgo inminente contra la tranquilidad pública si no es aceptada esta medida, es un rasgo propio de la moderación de la Junta conformarse con ella. Ultimamente, que habiéndose explicado de un modo singular contra su persona el descontento de los que han impelido a esta discusión, y no pudiendo ser provechosa al público la continuación de un magistrado desacreditado, renuncia su empleo, sin arrepentirse del acto del seis de diciembre (publicado en Gaceta del ocho) que le ha producido el presente descrédito; antes bien, espera que algún día disfrutará la gratitud de los mismos ciudadanos que ahora lo han perseguido, a quienes perdona de corazón y mira su conducta errada con cierto género de placer; porque prefiere al interés de su propio crédito que el pueblo empiece a pensar sobre el gobierno, aunque cometa errores que después enmendará, avergonzándose de haber correspondido mal a unos hombres que han defendido con intenciones puras sus derechos.

(Firmados)

VOCALES DE LA JUNTA:

Cornelio de Saavedra

Miguel de Azcuénaga

Dr. Manuel Alberti

Domingo Matheu

Juan Larrea

Juan José Paso, secret.

Dr. Mariano Moreno, secret.

DIPUTADOS DE LAS PROVINCIAS:

Dr. Gregorio Funes

Dr. Manuel Felipe de Molina

Dr. José García de Cosío

Manuel Ignacio de Molina

José Antonio Olmos

Dr. Juan Ignacio de Gorriti

Francisco de Gurruchaga

Dr. José Julián Pérez

Juan Francisco Tarragona.

Las « Instrucciones del año XIII »

(Sanccionadas por el Congreso de la Provincia Oriental, el 13 de abril de 1813)

Artículo 1° Primeramente pedirá la declaración de la independencia absoluta de estas colonias, que ellas están absueltas de toda obligación de fidelidad a la corona de España y familia de los Borbones; y que toda conexión política entre ellas y el Estado de España es, y debe ser, totalmente disuelta.

Art. 2° No admitirá otro sistema que el de Confederación para el pacto recíproco con las provincias que formen nuestro Estado.

Art. 3° Promoverá la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable.

Art. 4° Como el objeto y fin del Gobierno debe ser conservar la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos y de los pueblos, *cada Provincia formará su gobierno sobre esas bases, además del Gobierno Supremo de la Nación.*

Art. 5° *A éste como a aquél se dividirán en poder legislativo, ejecutivo y judicial.*

Art. 6° *Estos tres resortes jamás podrán estar unidos entre sí, y serán independientes en sus facultades.*

Art. 7° *El Gobierno Supremo entenderá solamente en los negocios generales del Estado. El resto es peculiar al gobierno de cada Provincia.*

Art. 8° El territorio que ocupan estos pueblos de la costa Oriental del Uruguay hasta la fortaleza de Santa Teresa, forma una sola Provincia, denominada: *la Provincia Oriental.*

Art. 9° Que los siete pueblos de Misiones, los de Batoví, Santa Tecla, San Rafael y Tacuarembó, que hoy ocupan injustamente los portugueses, y que a su tiempo deben reclamarse, serán en todo tiempo territorio de esta Provincia.

Art. 10. Que esta Provincia por la presente entra separadamente en una firme liga de amistad con cada una de las otras, para su defensa común, seguridad de su libertad, y para su mutua y general felicidad, obligándose a asistir a cada una de ellas contra toda violencia o ataques hechos sobre ellas o sobre cada una de ellas, por motivo de religión, soberanía, tráfico o algún otro pretexto cualquiera que sea.

Art. 11. *Que esta Provincia retiene su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por la Confederación a las Provincias Unidas juntas en Congreso.*





Art. 12. Que el puerto de Maldonado sea libre para todos los buques que concurran a la introducción de efectos y exportación de frutos, poniéndose la correspondiente aduana en aquel pueblo; pidiendo al efecto se oficie al comandante de las fuerzas de S. M. B. sobre la apertura de aquel puerto, para que proteja la navegación o comercio de su Nación.

Art. 13. Que el puerto de la Colonia sea igualmente habilitado en los términos del artículo anterior.

Art. 14. *Que ninguna tasa o derecho se imponga sobre artículos exportados de una Provincia a otra; ni que ninguna preferencia se dé por cualquiera regulación de comercio o venta a los puertos de una Provincia sobre los de otra; ni los barcos destinados de esta Provincia a otra serán obligados a anclar o pagar derechos en otra.*

Art. 15. No permita se haga ley para esta Provincia sobre bienes de extranjeros que mueren intestados, sobre multas y confiscaciones que se aplicaban antes al Rey, y sobre territorios de ésta, mientras ella no forme su reglamento y determine a qué fondos deben aplicarse, como única al derecho de hacerlo en lo económico de su jurisdicción.

Art. 16. Que esta Provincia tendrá su jurisdicción territorial, y que ella tiene el derecho de sancionar la general de las Provincias Unidas que forme la Asamblea Constituyente.

Art. 17. Que esta Provincia tiene derecho de levantar los regimientos que necesite, nombrar los oficiales de compañía, reglar la milicia de ella para la seguridad de su libertad, por lo que no podrá violarse el derecho de los pueblos para guardar y tener armas.

Art. 18. El despotismo militar será precisamente aniquilado con trabas constitucionales que aseguren inviolable la soberanía de los pueblos.

Art. 19. Que precisa e indispensablemente sea fuera de Buenos Aires donde resida el sitio del gobierno de las Provincias Unidas.

Art. 20. *La Constitución garantizará a las Provincias Unidas una forma de gobierno republicano, y que asegure a cada una de ellas de las violencias domésticas, usurpación de sus derechos, libertad y seguridad de su soberanía, que con la fuerza armada intente alguna de ellas sofocar los principios proclamados. Y asimismo prestará toda su atención, honor, fidelidad y religiosidad a todo cuanto crea o juzgue necesario para preservar a esta Provincia las ventajas de la libertad, y mantener un gobierno libre, de piedad, justicia, moderación e industria » 1.*

(1) Los textos que he subrayado son los que tienen notables concordancias con algunos de la Constitución argentina vigente. El artículo 14 de las « Instrucciones del año XIII » es tan parecido a nuestros artículos 11 y 12 que éstos resultan casi copiados a la letra de aquél. Fácilmente el lector podrá comprobar las semejanzas esenciales y literales de otros.

Pacto federal de 1831



Deseando los gobiernos de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe estrechar cada vez más los vínculos que felizmente los unen, y creyendo que así lo reclaman sus intereses particulares y los de la República, han nombrado para este fin sus respectivos diputados, a saber: el gobierno de Buenos Aires, al señor José Rojas y Patrón; el de Entre Ríos, al señor don Antonio Crespo; el de Santa Fe, al señor don Domingo Cullen, quienes, después de haber canjeado sus respectivos poderes, que se hallaron extendidos en buena y debida forma y teniendo presente el tratado preliminar celebrado en la ciudad de Santa Fe el veintitrés de febrero último, entre los gobiernos de dicha Provincia y la de Corrientes, teniendo también presente la invitación que, con fecha veinticuatro del expresado mes de febrero, hizo el gobierno de Santa Fe al de Buenos Aires, y la convención preliminar ajustada en Buenos Aires el veintitrés de marzo anterior, entre los gobiernos de esta Provincia y el de Corrientes, así como el tratado celebrado el 3 de marzo último en la capital de Entre Ríos, entre su gobierno y el de Corrientes, y finalmente, considerando que la mayor parte de los pueblos de la República han proclamado del modo más libre y espontáneo la forma de gobierno federal, han convenido en los artículos siguientes:

Artículo 1° Los gobiernos de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, ratifican y declaran en su vigor y fuerza todos los tratados anteriores celebrados entre los mismos gobiernos, en la parte que estipulan paz firme, amistad y unión estrecha y permanente, reconociendo recíprocamente su libertad, independencia, representación y derechos.

Art. 2° Las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, se obligan a resistir cualquiera invasión extranjera que se haga, bien en el territorio de cada una de las tres provincias contratantes o de cualquiera de las otras que componen el Estado argentino.

Art. 3° Las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, y Santa Fe, se ligan y constituyen en alianza ofensiva y defensiva contra toda agresión o preparación de parte de cualquiera de las demás provincias de la República (lo que Dios no permita), que amenace la integridad e independencia de sus respectivos territorios.

Art. 4° Se comprometen a no oír ni hacer proposición, ni celebrar tratado alguno particular, una Provincia por sí sola con otra de las litorales, ni con ningún otro gobierno, sin previo avenimiento expreso de las demás provincias que forman la presente Federación.



Art. 5° Se obligan a no rehusar su consentimiento expreso para cualquier tratado que alguna de las tres provincias litorales quiera celebrar con otra de ellas o de las demás que pertenecen a la República, siempre que tal tratado no perjudique a otra de las mismas tres provincias o a los intereses generales de ella o de toda la República.

Art. 6° Se obligan también a no tolerar que persona alguna de su territorio ofenda a cualquiera de las otras dos provincias, o a sus respectivos gobiernos, y a guardar la mejor armonía posible con todos los gobiernos amigos.

Art. 7° Prometen no dar asilo a un criminal que se acoja a una de ellas, huyendo de las otras dos por delito, cualquiera que sea, y ponerlo a disposición del gobierno respectivo que lo reclame como tal. Entendiéndose que el presente artículo sólo regirá con respecto a los que se hagan criminales después de la ratificación y publicación de este tratado.

Art. 8° Los habitantes de las tres provincias litorales gozarán recíprocamente la franqueza y seguridad de entrar y transitar con sus buques y cargas en todos los puertos, ríos y territorios de cada una, ejerciendo en ella su industria con la misma libertad, justicia y protección que los naturales de la Provincia en que residan, bien sea permanente o accidentalmente.

Art. 9° Los frutos y efectos de cualquier especie que se importen o exporten del territorio o puertos de una Provincia a otra, por agua o por tierra, no pagarán más derechos que si fuesen importados por los naturales de la Provincia a donde o de donde se exportan o importan.

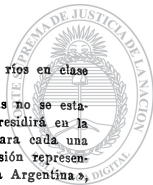
Art. 10. No se concederá en una Provincia, derecho, gracia, privilegio o exención, a las personas y propiedades de los naturales de ella, que no se conceda a los habitantes de las otras dos.

Art. 11. Teniendo presente que alguna de las provincias contratantes ha determinado por ley que nadie puede ejercer en ella la primera magistratura sino sus hijos, respectivamente, se exceptúa dicho caso y otros de igual naturaleza que fuesen establecidos por leyes especiales. Entendiéndose que en caso de hacerse por una Provincia alguna excepción, ha de extenderse a los naturales y propiedades de las otras dos aliadas.

Art. 12. Cualquiera Provincia de la República que quiera entrar en la liga que forman las litorales, será admitida con arreglo a lo que establece la segunda base del artículo primero de la citada convención preliminar celebrada en Santa Fe, a veintitrés de febrero del presente año; ejecutándose este acto con el expreso y unánime consentimiento de cada una de las demás provincias federales.

Art. 13. Si llegase el caso de ser atacada la libertad o independencia de alguna de las tres provincias litorales, por alguna otra de las que no entran al presente en la Federación, o por otro cualquier poder extraño, la auxiliarán las otras dos provincias litorales con cuantos recursos y elementos están en la esfera de su poder, según la clase de la invasión, procurando que las tropas que envíen las provincias auxiliares sean bien vestidas, armadas y municionadas, y que marchen con sus respectivos jefes y oficiales. Se acordará por separado la suma de dinero con que para este acto debe contribuir cada Provincia.

Art. 14. Las fuerzas terrestres o marítimas que, según el artículo anterior, se envíen en auxilio de la Provincia invadida, deberán obrar con sujeción



al gobierno de ésta, mientras pisen su territorio y naveguen sus ríos en clase de auxiliares.

Art. 15. Interin dure el presente estado de cosas y mientras no se establezca la paz pública de todas las provincias de la República, residirá en la capital de Santa Fe una Comisión compuesta de un diputado para cada una de las tres provincias litorales, cuya denominación será: «Comisión representativa de los gobiernos de las provincias litorales de la República Argentina», cuyos diputados podrán ser removidos al arbitrio de sus respectivos gobiernos, cuando lo juzguen conveniente, nombrando otros inmediatamente en su lugar.

Art. 16. Las atribuciones de esta Comisión serán:

1º Celebrar tratados de paz a nombre de las expresadas tres provincias, conforme a las instrucciones que cada uno de los diputados tenga de su respectivo gobierno, y con la calidad de someter dichos tratados a la ratificación de cada una de las tres provincias.

2º Hacer declaración de guerra contra cualquier otro poder, a nombre de las tres provincias litorales, toda vez que éstas estén acordes en que se haga tal declaración.

3º Ordenar se levante el ejército en caso de guerra ofensiva o defensiva, y nombrar el general que debe mandarlo.

4º Determinar el contingente de tropa con que cada una de las provincias aliadas deba contribuir, conforme al tenor del artículo 13.

5º Invitar a todas las demás provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad, a reunirse en federación con las tres litorales; y a que por medio de un *Congreso General Federativo*, se arregle la administración general del país, bajo el *sistema federal*, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias.

Art. 17. El presente tratado deberá ser ratificado a los tres días por el gobierno de Santa Fe, a los seis por el de Entre Ríos, y a los treinta por el gobierno de Buenos Aires.

Dado en la ciudad de Santa Fe, a cuatro días del mes de enero del año de Nuestro Señor, de mil ochocientos treinta y uno.

*José María Rojas y Patrón — Antonio Crespo —
Domingo Cullen.*

ARTÍCULO ADICIONAL

Siendo de la mayor urgencia la conclusión del presente tratado, y no habiendo concurrido la Provincia de Corrientes a su celebración, por haber renunciado el señor general don Pedro Ferré la comisión que se le confirió al efecto, y teniendo muy fundados y poderosos motivos para creer que accederá a él en los mismos términos que está concebido, se le invitará por los tres comisionados que suscriben, a que, adhiriendo a él, lo acepte y ratifique en todas y cada una



de sus partes del mismo modo que si hubiese sido celebrado conforme a instrucciones suyas con su respectivo comisionado.

Dado en la ciudad de Santa Fe, a cuatro días del mes de enero del año de Nuestro Señor, de mil ochocientos treinta y uno.

*José María Rojas y Patrón — Antonio Crespo —
Domingo Cullen.*

ARTÍCULO ADICIONAL RESERVADO

Siendo notorio a todos los gobiernos de la liga que los de Santa Fe y Entre Ríos no pueden por ahora en manera alguna hacer frente a los gastos de guerra, toda vez que ella se haga necesaria, ambos gobiernos quedan obligados a contribuir con sus respectivos contingentes, según lo establecido en el artículo 13 del tratado público celebrado en esta ciudad de Santa Fe, y en este día entre las tres provincias litorales, Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos; y el gobierno de Buenos Aires se obliga a proporcionarles cuantos recursos pecuniarios le sean posibles, según sus atenciones y circunstancias, para fomentar el equipo y apresto de las fuerzas con que cada uno de ellos debe contribuir conforme a la designación del contingente que previamente haya hecho la comisión representativa de los tres gobiernos litorales.

Dado en la ciudad de Santa Fe, a cuatro días del mes de enero del año de Nuestro Señor, de mil ochocientos treinta y uno.

*Domingo Cullen — José María Rojas y Patrón —
Antonio Crespo.*

Nos, el Gobernador y Capitán general de la Provincia de Santa Fe, habiendo obtenido la competente autorización de la Representación de la Provincia, aceptamos, aprobamos y ratificamos el presente tratado de alianza ofensiva y defensiva y nos obligamos a cumplir y hacer cumplir todos y cada uno de los artículos estipulados en él; a cuyo efecto lo firmamos con nuestra mano, sellado con el escudo de armas de la Provincia, y refrendado por nuestro secretario, en Santa Fe, a los seis días del mes de enero del año de Nuestro Señor, de mil ochocientos treinta y uno.

(L. S.) — ESTANISLAO LÓPEZ.
Pedro de Larrechea.



Paraná, enero 10 de 1831.

En virtud de la honorable resolución de 9 del corriente y de las facultades que en ella se confieren al gobierno, ratificase en todas sus partes el presente tratado celebrado por los comisionados de las provincias litorales.

(L. S.) — PEDRO BARRENECHEA.

Calisto de Vera,

Secretario

Nos, el Gobernador y Capitán general delegado de la Provincia de Buenos Aires, en virtud de especial autorización de la honorable Sala de Representantes, por decreto del 29 de enero del presente año, aprobamos, aceptamos y ratificamos el presente tratado, que fué celebrado en la ciudad de Santa Fe, a cuatro días del mismo mes y año, en dieciocho artículos, y nos comprometemos solemnemente a guardar, cumplir y ejecutar cuanto se haya estipulado en todos y cada uno de ellos, a cuyo efecto damos el presente instrumento de ratificación, firmado con nuestra mano, sellado con el sello del gobierno de la Provincia, y refrendado por el ministro secretario en el departamento de relaciones exteriores, en Buenos Aires, a primero del mes de febrero del año del Señor, de mil ochocientos treinta y uno.

(L. S.) — JUAN RAMÓN BALCARCE.

Tomás M. de Anchorena.

**Circular invitando a los gobernadores de Provincia a una reunión
en San Nicolás de los Arroyos**

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Buenos Aires, abril 8 de 1852.

Al Excelentísimo señor Gobernador y Capitán general de la Provincia de...

El infrascrito, por orden del excelentísimo señor Gobernador y Capitán general de la Provincia de Entre Ríos, encargado de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina, ha tenido ya el honor de comunicar a V. E. la resolución adoptada por los excelentísimos gobiernos signatarios del pacto federal del 4 de enero de 1831, en conformidad a la de los gobiernos de Salta y Córdoba, confiriéndole el alto honor de dirigir sus intereses generales, de un modo conforme a las estipulaciones de aquel pacto fundamental. Hoy le es grato llenar otro deber, que tiende a complementar la obra iniciada por los pueblos en ese gran círculo nacional; propendiendo todos de acuerdo a la organización de la República, tan anhelada por sus buenos y leales hijos.

S. E., que decididamente quiere ver llegar ese momento feliz, y que a él concurren los elementos más poderosos para la uniformidad en tan grande obra, ha concebido la idea de una reunión solemne de los excelentísimos gobiernos de las provincias confederadas que formen el preliminar de la Constitución nacional.

Grandes y poderosos bienes espera S. E. del patriotismo y decisión de esos guardianes de las libertades públicas, y confía que tal idea será valorada por sí misma, bajo el punto de vista que merece.

Persuadido que V. E. tendrá el mayor placer en concurrir en persona a tan interesante objeto, ha ordenado al infrascripto lo invite a esa reunión general, que deberá tener lugar en San Nicolás de los Arroyos, en la Provincia de Buenos Aires, el 20 de mayo próximo.

S. E. el señor general desea vivamente que V. E. se digne aceptar esta invitación oficial, y concurrir el día indicado a la expresada ciudad; porque anhela, con sumo interés, solemnizar el gran día de 25 de Mayo, con la apertura de una Convención nacional, en la que los mandatarios todos de la Confederación puedan anuar sus pensamientos políticos y tratar de cerca los intereses generales de ella, de la manera más eficaz y que más tienda a la realización del gran pensamiento de la época: — la confraternidad de los gobiernos y de los pueblos. Con este motivo, y confiando que V. E. acogerá con benevolencia esta invitación, el infrascripto se complace en reiterar a V. E. las seguridades de su mayor consideración y aprecio.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Luis J. de la Peña.



**Acuerdo celebrado entre los gobernadores de las provincias argentinas,
en San Nicolás de los Arroyos, el 31 de Mayo de 1852**



Los infrascriptos, gobernadores y capitanes generales de las provincias de la Confederación Argentina, reunidos en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, por invitación especial del excelentísimo señor encargado de las relaciones exteriores de la República, brigadier general don Justo José de Urquiza, a saber: el mismo excelentísimo señor general Urquiza, como Gobernador de la Provincia de *Entre Ríos*, y representando la de *Catamarca*, por ley especial de esta Provincia; el excelentísimo señor doctor don Vicente López, Gobernador de la Provincia de *Buenos Aires*; el excelentísimo señor general don Benjamín Virasoro, Gobernador de la Provincia de *Corrientes*; el excelentísimo señor general don Pablo Lucero, Gobernador de la Provincia de *San Luis*; el excelentísimo señor general don Nazario Benavídez, Gobernador de la Provincia de *San Juan*; el excelentísimo señor general don Celedonio Gutiérrez, Gobernador de la Provincia de *Tucumán*; el excelentísimo señor don Pedro Pascual Segura, Gobernador de la Provincia de *Mendoza*; el excelentísimo señor don Manuel Taboada, Gobernador de la Provincia de *Santiago del Estero*; el excelentísimo señor don Manuel Vicente Bustos, Gobernador de la Provincia de *La Rioja*; el excelentísimo señor don Domingo Crespo, Gobernador de la Provincia de *Santa Fe*;

Teniendo por objeto acercar el día de la reunión de un Congreso general, que, con arreglo a los tratados existentes y al voto unánime de todos los pueblos de la República, ha de sancionar la Constitución política que regularice las relaciones que deben existir entre todos los pueblos argentinos, como pertenecientes a una misma familia; que establezca y defina los altos poderes nacionales, y afiance el orden y prosperidad interior, y la respetabilidad exterior de la Nación;

Siendo necesario allanar previamente las dificultades que pueden ofrecerse en la práctica, para la reunión del Congreso, proveer a los medios más eficaces de mantener la tranquilidad interior, la seguridad de la República y la representación de su soberanía durante el período constituyente;

Teniendo presente las necesidades y los votos de los pueblos que nos han confiado su dirección, e invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y de toda justicia;

Hemos concordado y adoptado las resoluciones siguientes:

1º Siendo una ley fundamental de la República el tratado celebrado el



4 de enero de 1831, entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, por haberse adherido a él todas las demás provincias de la Confederación, será religiosamente observado en todas sus cláusulas, y para mayor firmeza y garantía queda facultado el excelentísimo señor encargado de las relaciones exteriores para ponerlo en ejecución en todo el territorio de la República.

2° Se declara que, estando en la actualidad todas las provincias de la República en plena libertad y tranquilidad, ha llegado el caso previsto en el artículo 16 del precitado tratado, de arreglar por medio de un Congreso general *federativo* la administración general del país bajo el sistema federal; su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento de la República, su crédito interior y exterior y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias.

3° Estando previstos en el artículo 9° del tratado referido, los arbitrios que deben mejorar la condición del comercio interior y recíproco de las diversas provincias argentinas; y habiéndose notado por una larga experiencia los funestos resultados que produce el sistema restrictivo seguido de algunas de ellas, queda establecido: que los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie que pasen por todo el territorio de una Provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y que ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.

4° Queda establecido que el Congreso General Constituyente se instalará en todo el mes de agosto próximo venidero; y para que esto pueda realizarse, se mandará hacer, desde luego, en las respectivas provincias, elección de los diputados que han de formarlo, siguiéndose en cada una de ellas las reglas establecidas por la ley de elecciones para los diputados de las legislaturas provinciales.

5° Siendo todas las provincias iguales en derechos, como miembros de la Nación, queda establecido que el Congreso Constituyente se formará con *dos diputados por cada Provincia*.

6° El Congreso sancionará la Constitución nacional a mayoría de sufragios; y como para lograr este objeto sería un embarazo insuperable que los diputados trajeran instrucciones especiales, que restringieran sus poderes, queda convenido que la elección se hará sin condición ni restricción alguna; fiando a la conciencia, al saber y al patriotismo de los diputados, el sancionar con su voto lo que creyesen más justo y conveniente, sujetándose a lo que la mayoría resuelva sin protestas ni reclamos.

7° Es necesario que los diputados estén penetrados de sentimientos puramente nacionales, para que las preocupaciones de localidad no embaracen la grande obra que se emprende; que estén persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales, sino por la consolidación de un régimen nacional, regular y justo; que estimen la calidad de ciudadanos argentinos antes que la de provincianos. Y para que esto se consiga, los infrascriptos usarán de todos sus medios para infundir y recomendar estos principios, y emplearán toda su influencia legítima a fin de que



los ciudadanos elijan a los hombres de más probidad y de un patriotismo más puro e inteligente.

8° Una vez elegidos los diputados e incorporados al Congreso, no podrán ser juzgados por sus opiniones, ni acusados por ningún motivo ni autoridad ninguna, hasta que no esté sancionada la Constitución. Sus personas serán sagradas e inviolables durante este período. Pero cualquiera de las provincias podrá retirar sus diputados cuando lo creyese oportuno; debiendo en este caso sustituirlo inmediatamente.

9° Queda a cargo del encargado de las relaciones exteriores de la Confederación el proveer a los gastos de viático y dieta de los diputados.

10. El encargado de las relaciones exteriores de la Confederación instalará y abrirá las sesiones del Congreso, por sí o por un delegado, en caso de imposibilidad; proveerá a la seguridad y libertad de sus discusiones; librará los fondos que sean necesarios para la organización de las oficinas de su despacho; y tomará todas aquellas medidas que creyese oportunas para asegurar el respeto de la corporación y sus miembros.

11. La convocación del Congreso se hará para la ciudad de Santa Fe, hasta que, reunido e instalado, él mismo determine el lugar de su residencia.

12. Sancionada la Constitución y las leyes orgánicas que sean necesarias para ponerla en práctica, será comunicada por el presidente del Congreso al encargado de las relaciones exteriores, y éste la promulgará inmediatamente como ley fundamental de la Nación, haciéndola cumplir y observar. En seguida será nombrado el primer Presidente constitucional de la República, y el Congreso Constituyente cerrará sus sesiones, dejando a cargo del ejecutivo poner en ejercicio las leyes orgánicas que hubiere sancionado.

13. Siendo necesario dar al orden interior de la República, a su paz y respetabilidad exterior, todas las garantías posibles, mientras se discute y sanciona la Constitución nacional, los infrascriptos emplearán por sí cuantos medios estén en la esfera de sus atribuciones, para mantener en sus respectivas provincias la paz pública y la concordia entre los ciudadanos de todos los partidos, previniendo o sofocando todo elemento de desorden o discordia, y propendiendo al olvido de los errores pasados y estrechamiento de la amistad de los pueblos argentinos.

14. Si, lo que Dios no permita, la paz interior de la República fuese perturbada por hostilidades abiertas entre una u otra Provincia, o por sublevaciones armadas dentro de la misma Provincia, queda autorizado el encargado de las relaciones exteriores para emplear todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugieran, para restablecer la paz, sosteniendo las autoridades legalmente constituidas; para lo cual, los demás gobernadores prestarán su cooperación y ayuda en conformidad al tratado del 4 de enero de 1851.

15. Siendo de la atribución del encargado de las relaciones exteriores representar la soberanía y conservar la indivisibilidad nacional, mantener la paz interior, asegurar las fronteras, durante el período constituyente, y defender la República de cualquier pretensión extranjera, y velar sobre el exacto cumplimiento del presente acuerdo, es una consecuencia de estas obligaciones el que sea investigado de las facultades y medios adecuados para cumplirlas. En su virtud, queda acordado que el excelentísimo señor general don Justo José de Urquiza, en el carácter de general en jefe de los ejércitos de la Confede-



ración, tenga el mando efectivo de todas las fuerzas militares que actualmente tenga en pié cada Provincia, las cuales serán consideradas desde ahora como partes integrantes del ejército nacional. El general en jefe destinará estas fuerzas del modo que lo crea conveniente al servicio nacional, y si para llenar sus objetos creyere necesario aumentarlas, podrá hacerlo, pidiendo contingentes a cualquiera de las provincias, así como podrá también disminuirlas si las juzgase excesivas en su número u organización.

16. Será de las atribuciones del encargado de las relaciones exteriores, reglamentar la navegación de los ríos interiores de la República, de modo que se conserven los intereses y seguridad del territorio y de las rentas fiscales, y lo será igualmente la administración general de correos, la creación y mejora de los caminos públicos y de postas de buyes para el transporte de mercaderías.

17. Convinendo para la mayor respetabilidad y acierto de los actos del encargado de las relaciones exteriores en la dirección de los negocios nacionales, durante el período constituyente, el que haya establecido cerca de su persona un consejo de estado, con el cual pueda consultar los casos que le parezcan graves: queda facultado el mismo excelentísimo señor para constituirlo, nombrando a los ciudadanos argentinos que, por su saber y prudencia, puedan desempeñar dignamente este elevado cargo, sin limitación de número.

18. Atendidas las importantes atribuciones que por este convenio recibe el excelentísimo señor encargado de las relaciones exteriores, se resuelve que su título sea el de DIRECTOR PROVISORIO DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA.

19. Para sufragar a los gastos que demanda la administración de los negocios nacionales declarados en este acuerdo, las provincias concurrirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores, hasta la instalación de las autoridades constitucionales, a quienes exclusivamente competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales. Del presente acuerdo se sacarán quince ejemplares de un tenor, destinados: uno al gobierno de cada Provincia y otro al ministro de relaciones exteriores.

Dado en San Nicolás de los Arroyos, a los treinta y un días del mes de mayo de mil ochocientos cincuenta y dos.

JUSTO JOSÉ DE URQUIZA, por la Provincia de Entre Ríos, y en representación de la de Catamarca. — VICENTE LÓPEZ. — BENJAMÍN VIRASORO. — PABLO LUCERO. — NAZARIO BENAVIDES. — CELEDONIO GUTIÉRREZ. — PEDRO P. SEGURA. — MANUEL TABOADA. — MANUEL VICENTE BUSTOS. — DOMINGO CRESPO.

ARTÍCULO ADICIONAL AL ACUERDO CELEBRADO ENTRE LOS GOBERNADORES DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS, REUNIDOS EN SAN NICOLÁS DE LOS ARROYOS.

Los gobiernos y provincias que no hayan concurrido al Acuerdo celebrado en esta fecha, o que no hayan sido representados en él, serán invitados a adhe-



rir, por el Director provisorio de la Confederación Argentina, haciéndoles a este respecto las exigencias a que dan derecho el interés y los pactos nacionales.

Dado en San Nicolás de los Arroyos, a los treinta y un días del mes de mayo del año mil ochocientos cincuenta y dos.

JUSTO JOSÉ DE URQUIZA, por la Provincia de Entre Ríos y en representación de la de Catamarca. — VICENTE LÓPEZ. — BENJAMÍN VIRASORO. — PABLO LUCERO. — NAZARIO BENAVIDES. — CELDONIO GUTIÉRREZ. — PEDRO P. SEGURA. — MANUEL TABOADA. — MANUEL VICENTE BUSTOS. — DOMINGO CRESPO.

RESOLUCION

Adoptada por los gobernadores de las provincias de *Salta* y *Jujuy*, y el ministro plenipotenciario de la Provincia de *Córdoba* sobre el acuerdo celebrado entre los gobernadores de las provincias argentinas, en San Nicolás de los Arroyos.

Los infrascriptos, Gobernador y capitán general de *Salta*, Tomás Arias; Gobernador y capitán general de la Provincia de *Jujuy*, doctor Benito Bárcena; y plenipotenciario del gobierno de la Provincia de *Córdoba*, doctor Genaro Carranza, reunidos en Palermo de San Benito, para adoptar una resolución consecuente al artículo adicional al acuerdo celebrado por los excelentísimos gobernadores de las provincias argentinas en San Nicolás de los Arroyos, el 31 de mayo del presente año, para cuyo objeto hemos sido respectivamente invitados, de conformidad al citado artículo adicional, por el excelentísimo señor Director provisorio de la Confederación Argentina, general don Justo José de Urquiza: Teniendo en consideración, que el referido acuerdo es la expresión de la voluntad de las provincias que representamos, y prepara de un modo seguro e inmediato la reunión del Congreso general que ha de organizar la Nación, sancionando la Carta fundamental de las provincias confederadas. Que provee a la paz y tranquilidad de toda la Nación, y a su seguridad y respetabilidad exterior. Que concilia y arregla los respectivos intereses de las provincias, en lo relativo a su comercio, a sus relaciones recíprocas, y a la conservación del orden en cada una de ellas. Y finalmente, que establece una autoridad nacional durante el lapso que ha de preceder a la promulgación de la Constitución y organización de los poderes constitucionales: hemos resuelto adherirnos, y de hecho nos adherimos y suscribimos al precitado acuerdo de los excelentísimos gobernadores de las provincias confederadas, a nombre de las de *Córdoba*, *Jujuy* y *Salta*, que representamos, y en virtud de los respectivos plenos poderes que nos han sido conferidos con tal objeto. Y para que esta resolución conste y sea comunicada a los demás excelentísimos gobiernos de las provincias, suscribimos quince ejemplares de un tenor, de los cuales doce serán elevados a este fin a manos del excelentísimo Director provisorio de la Confederación Argentina.

Palermo de San Benito, a primero de julio de mil ochocientos cincuenta y dos.

TOMÁS ARIAS.—BENITO BÁRCENA.—JOSÉ GENARO CARRANZA.

Carta del general Urquiza a don Antonio Crespo

¡VIVA LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA!

EL DIRECTOR PROVISORIO DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA

San José, Julio 24 de 1853.

Al Exmo. Sr. Gobernador Delegado de la Provincia de Entre Ríos, D. Antonio Crespo.

Por el impreso adjunto será instruido V. E. del mensaje que he dirigido con fecha 21 del corriente al Soberano Congreso, informándolo sobre las últimas transacciones que precedieron a mi retirada de la Provincia de Buenos Aires. Estos acontecimientos no han creado una situación definida; pero pueden preverse los obstáculos y nuevas dificultades que han de venir de ellos para la organización nacional. Profundamente adherido a esta obra, blanco constante de mi única ambición, he debido meditar que la nueva situación demanda de los argentinos, de las Provincias y de sus gobiernos otros esfuerzos y mayores sacrificios, para que el edificio de la reconstrucción de su nacionalidad no se desmorone al soplo de pasiones violentas y egoistas; pero impotentes, porque carece de estabilidad y de porvenir todo aquello que ni expresa las necesidades permanentes de los pueblos, ni está apoyado en los principios de la sana razón. *Si no es justo ni racional, admitir que Buenos Aires se atribuya un veto arbitrario para impedir la organización Nacional, siempre que no se haya iniciado bajo su dirección exclusiva*; si no es cuerdo que se le reconozca por derecho el poder de reproducir una situación en que ha estado la República por espacio de cuarenta y dos años, bajo la influencia de sus gobiernos; tampoco es político ni útil dejar aquella extensa Provincia fuera de la asociación argentina, como un elemento perturbador. Así, asentir a las tendencias dominadoras de la Provincia de Buenos Aires; uniría a la asociación argentina, o dejarla aislada provisoriamente, hasta que, aleccionada por la experiencia, esté dispuesta a hacer las concesiones y deferencias que deben formar la base de todo pacto de familia, y que son indispensables para mantener el necesario equilibrio entre las provincias confederadas, es el problema práctico que ha ocupado a las autoridades nacionales durante el período constituyente, y el que hoy dará, aún después de haber sido resuelto por la política más generosa y concilia-





dora, que ha presidido en la sanción de las leyes orgánicas, materia para serias discusiones y trabajos. El 11 de septiembre del año próximo pasado mostró el gobierno de Buenos Aires que estaba resuelto a obrar en el sentido del primer extremo. El famoso manifiesto de su Sala de Representantes es hasta hoy la norma de su política y para que los hechos correspondiesen a las doctrinas altamente profesadas en aquel célebre documento, la alevosa invasión a Entre Ríos no se hizo esperar. Un pronto y eficaz escarmiento castigó ese odioso atentado, y paralizó otra invasión a la Provincia de Santa Fe, con el objeto de disolver el Soberano Congreso e introducir la anarquía en el centro de la República. De estas operaciones estaba especialmente encargado el General don José María Paz. Estos hechos están comprobados por repetidos documentos oficiales, por confesión del gobierno mismo de Buenos Aires y son del dominio de la historia. El 1° de diciembre último la campaña de Buenos Aires armada en masa levantó una protesta preciosa contra aquella política invasora y dominante, y manifestó que en Buenos Aires la confraternidad con las provincias de la confederación y la paz tenían todavía numerosos y ardientes defensores. Fui llamado con instancia a apoyar en defensa propia y de la causa nacional el desenvolvimiento y el triunfo de aquella opinión. Lo manifesté así a los pueblos, y fui autorizado por el Soberano Congreso, para que empleando todos los medios que mi prudencia y patriotismo me sugiriesen, hiciera cesar la guerra civil en la Provincia de Buenos Aires, y obtuviese el libre asentimiento de ésta al Acuerdo de 31 de mayo de 1852. La guerra civil existía, y trasladándome a la Provincia de Buenos Aires, y poniendo mi nombre y el peso de la autoridad nacional al lado de una inmensa mayoría, ella debió terminar, obteniendo para las ideas sanas de paz y de nacionalidad, un triunfo completo. Desgraciadamente el resultado no correspondió a numerosas y suficientes probabilidades. Y por el carácter indeciso de estos acontecimientos advertirá V. E. que toda la cuestión queda en pie; que el Congreso, las autoridades nacionales y los gobiernos de las provincias están obligados a consagrarles todos los cuidados, y la más seria atención. Desde luego sería peligroso e impolítico que una cuestión de esta trascendencia se convirtiera en una cuestión personal, como ha pretendido que lo fuese el gobierno de Buenos Aires. En esta política hay una indigna astucia que tiende a personalizar las cuestiones del más alto interés general para debilitarlas y por medio de la cual se pretende encubrir el odio que se profesa a las cosas con el rencor que se propaga contra los que las han promovido. *Es por quitar este pretexto que he determinado poner en manos del Congreso la renuncia que contiene el Mensaje.* Si el Soberano Congreso resolviese admitirla me proporcionará la ocasión de hacer un servicio más a mi patria, y de adquirir la gloria que más puede satisfacerme. El gobierno de Buenos Aires entonces quedará obligado a responder a la razón y a los contemporáneos de los motivos que le inducen a rechazar una Constitución que no ha sido hecha para servir a los intereses ni a las pasiones de ningún hombre; una Constitución sancionada por autoridad competente, y que es la más alta expresión de las necesidades de la República federal; necesidades de honor, de localidad y de progreso. Estará obligado a responder por qué causas y con qué ánimo, ha resistido las leyes orgánicas calculadas con la más amplia generosidad, para resolver el problema rentístico, el problema de equilibrio y el problema de unión y armonía con las provincias de la confederación. Cuando la Provincia



de Buenos Aires libre de las preocupaciones del momento, pueda consagrar a estas instituciones una atención tranquila, ha de responsabilizar al gobierno que hoy la preside, por la arrogancia y desdén con que se permite rechazar a los pueblos argentinos que le abrían los brazos la única vez que han sido llamados a influir con poder sobre sus propios destinos. Los pueblos argentinos con las mismas instituciones en la mano, probarán que tuvieron cuidado de los intereses de Buenos Aires, con la parcialidad, dedicación y esmero que sus propios hijos, concurriendo con los de las demás provincias en una asamblea libre, no habrían tenido la constancia de promover, ni el desembarazo de exigir. Las concesiones han llegado hasta donde pudieran autorizarlas la más elevada política y el patriotismo más acendrado; los miramientos han sido profundamente extremados y hasta humildes. Se ha tenido presente que la asociación argentina sería muy favorecida por la concurrencia de Buenos Aires, que le traería el lustre y las ventajas de su importancia histórica, política y geográfica, el número de su población y el fomento de los capitales acumulados allí por largo tiempo por el concurso de todas las provincias. Sería extremadamente sensible que la confederación pudiera verse privada de estos bienes. Pero sus elementos de existencia no dependen enteramente de la Provincia de Buenos Aires. En su propia energía hallaron las provincias los medios necesarios para conquistar su independencia. En su decisión y vigor encontraron recientemente la sangre y el tesoro bastante para reivindicar sus derechos y libertarse. ¿Por qué no podrán constituir su nacionalidad? Verdad es que las provincias están exhaustas y postradas, que no tienen ni industria, ni medio circulante que pudieran reanimarlas. Deben esta situación deplorable al aislamiento en que se mantuvieron bajo la influencia de los gobiernos de Buenos Aires; aislamiento que dió ocasión a que sus canales de comunicación se mantuviesen obstruidos y monopolizados; a que su riqueza sin valor dejase de reproducirse; y finalmente a que la miseria de todos, alterando las sanas ideas, tuviese que vivir del despojo y de la opresión. Nada impedía que las provincias para rehabilitarse y entrar en las vías del orden, de la industria y del progreso, cavasen en la misma mina que explota Buenos Aires. Nada, sino es el desaliento mortal, producido por sufrimientos que se han llevado hasta el punto en que se realizan en la humanidad fenómenos visibles pero inexplicables. Las provincias para no disolverse y dejarse morir, podrán recurrir a las mismas operaciones que ponen al alcance del gobierno de Buenos Aires sus fabulosos millones, con mucha ventaja y esta diferencia: Buenos Aires ha agotado la mina, mientras que las provincias empezarán a disfrutar sin anteriores compromisos el venero virgen de su crédito. Para los gobiernos de Buenos Aires jamás estuvo la República en estado de constituirse, y para probarlo trazaron siempre un cuadro infiel de ella, autorizándose con la ignorancia y las deficiencias de todo género, que nada se hacía por remediarlas, para postergar su constitución. Pero el emplazamiento, no debiendo dar otro resultado, ha producido la postración, y ahora que los colores con que puede dibujarse el atraso de las provincias son más vivos, es mucho más triunfante y desdeñosa la opinión de la inconveniencia de asociarse con provincias en que la inacción y la miseria se disputan la posesión. Nos humillaría esta resistencia, si el Soberano Congreso, con un patriotismo verdaderamente iluminado, no hubiera procedido en el concepto de que, en la época en que vivimos, las naciones se crían en un solo día, pues



encuentran ya resuelto el gran problema de una civilización completa y de una vida republicana; sin tener que descubrir nada, pues basta aplicarle de aquella solución, como lo ha hecho el Congreso, lo que conviene. Hoy no muere ninguna nación por dificultades pecuniarias, pues sería suficiente determinarse con energía a salir de las mortales incertidumbres en que nos revolvemos para superarlas. Tales son las principales fases de la cuestión inmensa y complicada, cuya resolución vuelve al Congreso General Constituyente por los acontecimientos trazados en el mensaje. Mas para que esta augusta corporación pueda resolverla dignamente, es indispensable que adheridos a la Constitución, de hecho, y no de palabra, los gobiernos y las legislaturas de las provincias le presten todo el apoyo de la fuerza moral. Que le concedan todas las autorizaciones para remover las dificultades, y crear los medios necesarios para poner en ejecución la Constitución y terminar con honor y con buen éxito el período constituyente. V. E. debe tener presente que el poder de la confederación argentina se ha visto comprometido ya una vez delante de la ciudad de Buenos Aires por la falta de concurrencia de los contingentes de la mayor parte de las provincias, falta que podrá justificarse quizás, pero que de hecho debilitó en una ocasión decisiva el poder de la autoridad nacional. Es indispensable asimismo que todas las provincias asumiendo una actitud firme, paciente y moderada, hagan resputar su desgracia tan desafiada; por el respeto inviolable que mantengan por sus juramentos y compromisos, así como por la vigilancia que pongan en evitar las revoluciones y los desordenes que producirán necesariamente las pasiones que agitan a Buenos Aires y que su gobierno se propone difundir y propagar. Es preciso que V. E. esté bien advertido, que de todas las calamidades posibles, ninguna es tan insostenible como la de la desgracia y la de la debilidad despreciada. V. E. puede convencerse, que animado de tales sentimientos y opiniones respecto de mi patria y de su organización, he debido deponer antes de todo, como lo he hecho en manos del Soberano Congreso, mi título de Director Provisorio de la Confederación con la autoridad que me confiaron los pueblos por su espontánea voluntad; para que de este modo la alta cuestión de la Constitución del país quede despejada de toda personalidad, y la justicia y la razón de la confederación hablen por sí solas. El Soberano Congreso puede disponer de todo mi desprendimiento y abnegación, si para atraer la Provincia de Buenos Aires a la organización constitucional pudiera entrar y tomarse este ligero sacrificio como garantía de armonía y de concordia. Por el triunfo de Caseros había sucedido yo a una administración que había acumulado contra sí odios profundos y venganzas implacables. Natural era que los hombres que abrigan estas pasiones odiosas tratasen de asaltar al poder libertador, procurando desvirtuarlo del principio moral y salvador de la fusión de todos los partidos, que en mi programa de 1° de Mayo había anunciado a los pueblos sería el padrón inmovible de mi política. Los contuve con firmeza y evité la reacción que había ensangrentado la República. Pero todas aquellas iras de partido que no pudieron cebarse sobre los enemigos designados por su voracidad, dirigieron desde entonces sus envenenados tiros contra el obstáculo levantado entre ellos y sus víctimas. *El Congreso puede suprimir mi persona. Yo lo desearé ardientemente, y lo agradeceré con extraordinario reconocimiento.* Mas, con las mismas fuerzas de mi ánimo, representaré la necesidad de mantener invulnerable y permanente el principio de la fusión de todos los partidos, del olvido de



todos los extravíos y de la tolerancia de todos los errores pasados. Sin esto, no hay salvación, patria ni Constitución. Los que quieran las instituciones sin los hombres, no quieren nada. No se traen a un vínculo común los intereses que, rozados, heridos o resentidos quedasen fuera de la organización. Los males han sido grandes para todos, que los medios sean igualmente aplicados a todos. No se extinguen los partidos, sino obrando como si no existiesen: *en fin, si deseamos sinceramente poner un término a nuestros males, no perdamos de vista esta máxima capital de mi política: que donde quiera que no hay fusión, allí debe haber un día disolución.* Lo que digo de los hombres, digo de los pueblos entre sí, y V. E. dará una mala interpretación a mis intenciones si llegase a comprender que me he propuesto despertar odios y resentimientos contra la Provincia de Buenos Aires. Tiene allí la Constitución decididos y numerosos partidarios; cuento en sus masas con apreciables simpatías, y con pocas excepciones entre los federales, con sinceras adhesiones. Pero como aquella ciudad o los que la dominan están animados de un inconcebible espíritu de vértigo, y sus pasiones violentas y dominadoras, no sólo han impedido llegar a la organización nacional, sino que tal vez persistan en estorbarle su término; en este extremo muy temible, he sentido como Director de la Confederación la penosa necesidad de advertirlo y de explicarlo al país, para que tome la actitud digna, paciente, firme y moderada que dejo recomendada a V. E. Obremos, y no nos dejemos irritar ni conmover por las injurias con que pretenden nuestros enemigos entretejer el fuego de la discordia, que es tan necesario extinguir. Obremos como hombres, suframos pacientemente los insultos que nos prodigan esos pocos extraviados, cuya vanidad herida es su sola gran pasión. Olvidemos todo, para recordarnos en todos los instantes que nuestra patria no necesita más que paz, Confederación y Constitución. En nombre de estos grandes intereses, V. E. es invitado a contestar la presente circular con el pronunciamiento serio y concienzudo de la legislatura de su provincia sobre todos los particulares que ella contiene, a fin de que el Soberano Congreso Constituyente, con conocimiento de la verdadera opinión del país, pueda resolver las grandes cuestiones de que dependen la definitiva organización del país o su disolución.

(Firmado): JUSTO J. DE URQUIZA.

VII.

Decreto del Director Provisorio General Urquiza promulgando la Constitución



DIRECTORIO PROVISORIO

El Director Provisorio de la Confederación Argentina: Vista la presentación de la Constitución Federal de la República que el Congreso General Constituyente le ha hecho por medio de una comisión especial mandada de su seno, y en cumplimiento de la estipulación duodécima del Acuerdo celebrado en San Nicolás de los Arroyos, en 31 de mayo de 1852,

DECRETA:

Artículo 1° Téngase por Ley Fundamental en todo el territorio de la Confederación Argentina la Constitución Federal sancionada por el Congreso Constituyente, el día primero del presente mes de mayo en la ciudad de Santa Fe.

Art. 2° Imprimase y circúlese a los gobiernos de Provincia, para que sea promulgada y jurada auténticamente en comicios públicos.

Dado en San José de Flores, a veinticinco de mayo de 1853.

JUSTO JOSÉ DE URQUIZA.

VIII.

Fórmula del juramento de la Constitución

(Ordenada por circular del Director Provisorio el 25 de mayo de 1853)

« Nosotros, ciudadanos argentinos, que formamos el pueblo de la Provincia
« de... juramos por la Santa Cruz en que se inmoló el Redentor del mundo,
« respetar, obedecer y defender la Constitución política de la Confederación
« Argentina, sancionada por el Congreso General Constituyente en 1° de mayo
« de 1853 ».



IX.

Elección del primer presidente constitucional

El Soberano Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina,

DECRETA:

Artículo 1° Declárase nombrado Presidente de la Confederación Argentina al ciudadano D. Justo José de Urquiza, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 78 y 79 de la Constitución.

Art. 2° Queda nombrado Vice-Presidente de la Confederación Argentina el ciudadano D. Salvador M. del Carril, con arreglo a lo prescripto en el artículo 80 de la Constitución.

Art. 3° El presidente del Congreso les expedirá los competentes despachos, sellados con el sello del Congreso y refrendados por los dos secretarios.

Art. 4° Comuníquese al gobierno nacional delegado para su inteligencia y para la de quienes corresponda.

Sala de Sesiones, en Santa Fe, febrero 20 de 1854.

SANTIAGO DERQUI,
Presidente

Juan del Campillo,
Diputado Secretario



Teoría y jurisprudencia de la Constitución



CAPITULO PRIMERO

El preámbulo de la Constitución ✕

264. Objeto del preámbulo. — La Constitución argentina está precedida por una declaración general de propósitos, que se llama preámbulo. Textualmente dice así: *Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino; invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina.*

Explicase fácilmente que los autores de nuestra ley suprema la iniciaran con una declaración amplia y conceptuosa, expresando los propósitos que los animaban en el momento solemne de sancionarla, pues había precedentes nacionales en ese sentido (constituciones de 1819 y 1826) y tomaron como modelo la Constitución norteamericana que contiene una declaración análoga ¹.

(1) El preámbulo norteamericano dice: *Nos, el pueblo de los Estados Unidos, con objeto de formar una unión más perfecta, establecer justicia, ase-*



La intención de inspirarse en la célebre Constitución de la gran República fué claramente manifestada en el Congreso de 1853, como ya se advirtió en el capítulo final de la primera parte de esta obra. En nombre de la comisión que elaboró el proyecto, manifestó uno de sus miembros informantes, el doctor José B. Gorostiaga, que aquél « estaba vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo »². Y poco después el mismo Congreso dijo oficialmente, en la minuta de declaración con que explicó la ley de federalización de la ciudad de Buenos Aires: « La federación será bien entendida si se comprende como en los Estados Unidos del Norte »; esto es, si el régimen constitucional que el Congreso sancionó en seguida se concebía y practicaba como lo ha sido su modelo inmediato³.

Estas palabras del miembro informante de la comisión y del propio Congreso Constituyente deben tener lógicamente mayor trascendencia de la que por lo general se les atribuye. Deben servir como pauta para guiar al intérprete de la Constitución y al hombre de Estado que la aplica; porque estas palabras no fueron emitidas impremeditadamente y sin conciencia del significado que pudieran atribuírseles después. Que el régimen constitucional argentino no es invención exclusiva de quienes lo estatuyeron en el código político de la Nación se comprueba sin esfuerzo, leyendo el artículo 1º: *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución.*

265. Por todo esto ha dicho nuestra Corte Suprema, fijando para todos los casos una norma que no puede ser olvidada: « El sistema de gobierno que nos rige no es una creación nuestra. Lo hemos encontrado en acción, probado por largos años de experien-

gurar la tranquilidad doméstica, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad, ordenamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América.

(2) En la sesión del 20 de abril de 1853.

(3) En la sesión del 3 de mayo de 1853. La Corte Suprema de Estados Unidos ha dicho lo siguiente acerca del gran valor interpretativo que tienen las palabras de los hombres que hicieron la organización constitucional: « Una exposición legislativa de la Constitución en la época en que los fundadores de nuestro gobierno y de aquélla participaban activamente en los negocios públicos, aceptada durante un largo período de tiempo, establece la interpretación que debe hacerse de sus disposiciones ». 272 U. S., 107 y sigs.; 71 *Lawyer's edition*, 160 (*L. P. Myers v. United States*, 1926).



cia y *nos lo hemos apropiado*. Y se ha dicho con razón que una de las grandes ventajas de esta ADOPCIÓN ha sido encontrar formado un vasto cuerpo de doctrina, una práctica y una *jurisprudencia* que ilustran y completan las reglas fundamentales, y que podemos y debemos utilizar en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares». (C. S. N., t. 19, p. 236, *in re* Lino de la Torre).

Y bien; yo daré en esta obra a las palabras transcritas del miembro informante de la comisión que elaboró el proyecto de Constitución, a las del propio Congreso que la sancionó y a la jurisprudencia que acabo de citar, todo el alcance que deben tener para el autor de un libro científico de derecho constitucional, como pretendo que éste lo sea. Porque tales palabras de los padres de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Suprema, que es su intérprete definitivo (arts. 31 y 100), valen más que las opiniones a veces antojadizas de los escritores y, por cierto, valen mucho más que las frágiles opiniones de «escribidores» desgraciadamente tan abundantes.

Establezco, pues, como punto de partida en el extenso estudio de la Constitución argentina que voy a emprender, la intención expresada oficial y reiteradamente por sus autores de «vaciarla» en el molde de la Constitución de los Estados Unidos de América; salvo, por supuesto, la originalidad de la primera en varios puntos determinados, como lo haré notar oportunamente. La adopción, por otra parte, ha debido favorecernos en todo sentido. El régimen constitucional argentino sufre hoy una crisis grave, que puede acarrear consecuencias inconcebibles, precisamente porque se han olvidado aquellas conceptuosas palabras y aquella sabia advertencia de los que sancionaron ese régimen para el país. La ignorancia de la *teoría* y de la *jurisprudencia* de la Constitución ha sido quizá la causa principal de todas las tergiversaciones y conculaciones que ésta ha sufrido. ¡Ojalá que la presente obra contribuya en algo a difundir los principios y doctrinas verdaderos! Esta esperanza sustenta todo mi afán.

266. Los preámbulos de las constituciones argentina y americana son muy semejantes, los propósitos declarados en ellos casi idénticos, el objeto de uno y otro es el mismo; la tarea del intérprete queda, así, bastante facilitada si utiliza la preciosa doctrina jurisprudencial que ha explicado el preámbulo de la Constitución de Estados Unidos, haciendo notar, naturalmente, las diferencias que hay entre ellos y la peculiaridad del argentino.



« La importancia del examen del preámbulo para llegar a la verdadera interpretación de las cláusulas de la Constitución — observa Story — ha sido siempre comprendida y reconocida en todas las decisiones judiciales. Es una máxima admitida en el curso ordinario de la justicia, que el preámbulo de un estatuto revela la intención del legislador, hace conocer los males que ha querido remediar y el fin que quiere alcanzar; encontramos esta máxima recomendada y puesta en práctica por nuestras más antiguas autoridades en el derecho común. Los jurisconsultos dicen: *Cessante lege præmio cessat et ipse lex* »⁴.

Mas si el preámbulo ha tenido por objeto declarar los propósitos de los autores de la Constitución y los fines que tuvieron en mira, no podrá utilizarse para extender la competencia de los poderes instituidos o ampliar la suma de atribuciones enumeradas. « El preámbulo — dice el mismo Story — no puede jamás ser invocado para aumentar los poderes confiados al poder general o a alguno de sus departamentos; por sí mismo no puede conferir ningún poder ni aún puede por inducción servir para dar más amplitud a aquéllos que han sido acordados de una manera expresa »⁵.

267. Análisis del preámbulo. — Comienza el preámbulo de nuestra Constitución determinando quiénes la han hecho, y estableciendo el origen de su autoridad soberana para regir los destinos de la Nación: NOS, LOS REPRESENTANTES DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ARGENTINA, dice⁶. Nótese aquí una primera diferencia con el preám-

(4) *Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*, (trad. Calvo, Buenos Aires, 1887), t. I, p. 344. — Alberdi, por su parte, decía: « Los estatutos constitucionales, lo mismo que las leyes y decisiones de la justicia, deben ser motivados. La mención de los motivos es una garantía de verdad y de imparcialidad, que se debe a la opinión, y un medio de resolver las dudas ocurridas en la aplicación por la revelación de las miras que ha tenido el legislador, y de las necesidades que se ha propuesto satisfacer. Conviene, pues, que el preámbulo de la Constitución argentina exprese sumariamente los grandes fines de su instituto. Abrazando la mente de la Constitución, vendrá a ser la antorcha que disipe la obscuridad de las cuestiones prácticas, que alumbré el sendero de la legislación y señale el rumbo de la política del gobierno ». — *Bases*, etc. (ed. 1858), t. I, p. 172, nota.

(5) Obra y lugar citados (p. 345).

(6) El preámbulo que proyectaba Alberdi era completamente distinto, y hubiera sido más adecuado a un simple pacto federal que a una Constitución. « Nos, los representantes de las Provincias de la Confederación Argentina, reunidos en el Congreso General Constituyente, invocando el nombre de Dios, legislador de todo lo creado, y la autoridad de los pueblos que representamos,



bulo de la americana: *Nos, el pueblo de los Estados Unidos*, dice éste; diferencia que sin esfuerzo se comprende si se recuerda que la Constitución argentina fué sin más trámites sancionada por el Congreso Constituyente de Santa Fe, porque sus autores tenían poderes expresos para hacerlo, mientras que la americana fué sometida por la Convención de Filadelfia al voto del pueblo de los diferentes Estados, puesto que no se consideró autorizada, por tener poderes limitados — y en efecto no lo estaba — para sancionarla por sí misma. Por lo demás, como ambos preámbulos en esta parte son iguales *en lo substancial*, debo atenerme a la interpretación jurisprudencial de la Constitución americana para determinar el verdadero sentido de las palabras arriba transcritas.

268. En el caso de *Barron v. Mayor of Baltimore*⁷, el presidente de la Suprema Corte, J. Marshall, exponiendo la opinión de la mayoría dijo: « La Constitución de los Estados Unidos fué ordenada y establecida por el pueblo de los Estados Unidos, para sí mismo, para su propio gobierno, y no para el gobierno de los Estados individualmente. El pueblo de los Estados Unidos hizo tal gobierno para los Estados Unidos, en la creencia de que era el que más se adaptaba a su situación y el mejor calculado para promover sus intereses ». Y el mismo Marshall, en el caso de *M'Culloch v. Maryland*⁸, expresábase con estas palabras: « La Convención que hizo la Constitución fué, indudablemente, elegida por las legislaturas de los Estados. Pero el instrumento, cuando salió de sus manos, era un mero proyecto, sin obligación legal y sin pretensión de tenerla. Fué referida al Congreso de los Estados Unidos que entonces existía, con el pedido de que la sometiese a una Convención de representantes en cada Estado elegidos por el pueblo de los mismos, bajo la recomendación de sus legislaturas para su asentimiento y ratificación. Tal modo de proceder fué adoptado; y por la Convención, por el Congreso y por las legislaturas de los Estados el instrumento

en. orden a formar un Estado federativo, establecer y definir sus poderes nacionales, fijar los derechos naturales de sus habitantes y reglar las garantías públicas de orden interior, de seguridad exterior y de progreso material e inteligente, por el aumento y mejora de su población, por la construcción de grandes vías de transporte, por la navegación libre de los ríos, por las franquicias dadas a la industria y el comercio y por el fomento de la educación popular, hemos acordado y sancionado la siguiente *Constitución de la Confederación Argentina* ».

(7) 7 Peters, 247.

(8) 4 Wheaton, 403.



fué sometido al pueblo. Este se pronunció sobre dicho instrumento en la sola manera que podía hacerlo, con libertad, eficacia y sabiduría en ese caso, reuniéndose en convenciones. Es cierto que se reunieron en cada uno de los Estados; ¿y en qué otra parte pudieron haberse reunido? Ningún soñador político fué jamás bastante osado para pensar en suprimir las líneas de separación entre los Estados, amalgamando, por consiguiente, en una masa común al pueblo americano: cuando éste actúa, lo hace en sus Estados. Pero las medidas que adopta no por eso dejan de ser las medidas del pueblo mismo, ni llegan a ser medidas de los gobiernos de Estado. De esas convenciones la Constitución deriva su total autoridad. El gobierno procede directamente del pueblo; es «instituido y establecido» en nombre del pueblo; y se declara que está constituido «para formar una más perfecta unión, establecer la justicia, mantener la tranquilidad doméstica y asegurar los beneficios de la libertad para ellos y para su posteridad». El asentimiento de los Estados en su capacidad soberana está implicado convocando la Convención y sometiendo de este modo aquel instrumento al pueblo. Pero el pueblo estaba en perfecta libertad de aceptarlo o rechazarlo, y su actitud debía ser concluyente. No se requirió la afirmativa; ni podía ser rechazado por los gobiernos de Estado. La Constitución entonces, así adoptada, fué completamente obligatoria y las soberanías de los Estados estaban subordinadas a ella. Se ha dicho que el pueblo había ya delegado todos sus poderes a las soberanías de los Estados, y que no tenía nada más que dar. Pero, seguramente, la cuestión de si él podía reasumir y modificar los poderes concedidos al gobierno no es de las que aún esperan solución en este país. Mucho más pudiera dudarse de la legitimidad del gobierno general si hubiera sido creado por los Estados. Los poderes delegados a las soberanías de los Estados debían ser ejercidos por ellos mismos, y no por una soberanía distinta e independiente creada por ellos. Para la formación de una liga, como era la Confederación, las soberanías de Estado eran, ciertamente, competentes. Pero, cuando «para formar una unión más perfecta» se hizo necesario cambiar esta alianza en un gobierno efectivo, poseyendo grandes y soberanos poderes y actuando directamente sobre el pueblo, la necesidad de referirlos a éste y de hacer derivar sus poderes directamente de él, fué sentida y reconocida por todos. El gobierno de los Estados Unidos, por consiguiente es, enfática y verdaderamente, un gobierno del pueblo. En la forma y en la substancia



emana de él. Sus poderes son otorgados por él y deben ser ejercidos directamente sobre él y para su beneficio... ».

Esta doctrina de la Suprema Corte americana, expuesta por Marshall en 1819 en el caso citado, ha sido siempre confirmada por la jurisprudencia y admitida sin discrepancias importantes por los más eminentes tratadistas de derecho constitucional⁹. Como una doctrina semejante se deduce de los términos del preámbulo de nuestra Constitución, según va a verse luego, es preciso que antes de continuar el análisis trate de definir claramente el significado de la palabra *pueblo*.

269. Lo que significa aquí la palabra pueblo. — Ambos preámbulos emplean la palabra *pueblo*: « Nos, el pueblo de los Estados Unidos », dice la Constitución americana; « Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina », dice la nuestra.

La palabra pueblo tiene dos principales acepciones, como lo hacen notar los comentaristas: un sentido *general*, ampliamente comprensivo, que abarca a todos los ciudadanos de la Nación, ligados a ella por los vínculos *naturales* del suelo, de la raza, de la sangre y de la historia; y tiene un sentido *calificado*, restringido, cuando se refiere a los individuos que por llenar ciertas *condiciones* prescriptas por la Constitución o por la ley ejercen el poder político, por cuyo medio constituyen el gobierno del Estado. El pueblo, en la primera de estas acepciones, es depositario de la *soberanía*, es fuente y causa del poder supremo, es quien da existencia y fuerza a la Constitución política, es la Nación misma. En la segunda de estas acepciones es el pueblo como elector, que designa a los funcionarios encargados del gobierno.

En nuestro preámbulo la palabra pueblo está empleada en el primer sentido y, por lo tanto, se ve que la Constitución surge inmediatamente de la soberanía nacional. Este principio está enunciado de manera tan clara y tan terminante como en el americano.

Ahora bien, ¿dónde y cómo actuó el pueblo americano en 1787; dónde y cómo actuó el pueblo argentino en 1853? Es ésta una

(9) Véanse: Story, ob. cit., t. I, p. 327; Paschal, *La Constitución de los Estados Unidos, explicada y anotada* (traduce. de N. A. Calvo, Buenos Aires, 1888), t. I, p. 71; Clark Hare, *American Constitutional Law* (Boston, 1889), t. I, págs. 86 y sigs.; Pomeroy, *An Introduction to the Constitutional Law* (tenth edition, 1888), págs. 63 y sigs.; Watson, *The Constitution of the United States, its History, Application and Construction* (Chicago, 1910), vol. I, págs. 93 y sigs.; etc.



cuestión de la más alta importancia, cuya solución preparará el criterio para resolver todos los problemas jurídicos de nuestra materia.

Como anteriormente he dicho, una vez que la Convención de Filadelfia hubo concluido su tarea constituyente, el 17 de septiembre de 1787, el proyecto de Constitución — pues tal cosa solamente era — fué sometido a la consideración de trece convenciones locales — una en cada Estado — formadas por delegados elegidos por el pueblo de esos mismos Estados; y según disposición expresa de la Convención de Filadelfia, «la ratificación de las convenciones de nueve Estados sería suficiente para el establecimiento de esta Constitución entre los Estados que la hubiesen ratificado» (Const. art. VII). Reunidas esas convenciones locales hicieron un minucioso examen de la Constitución; en algunas el proyecto provocó discusiones ardientes, que estuvieron a punto de hacer fracasar la organización nacional. Al año siguiente el éxito quedó asegurado por la ratificación de nueve convenciones. Y bien, como decía Marshall en la sentencia antes citada, «de estas convenciones la Constitución deriva toda su autoridad». «El asentimiento de los Estados, en su capacidad soberana, estaba implicado convocando su propia Convención y sometiendo aquel instrumento al pueblo».

Existía, pues, *un pueblo soberano*, en una Nación soberana e independiente llamada «Estados Unidos de América», que organizó y estableció por medio de la Constitución un gobierno federal; pero ese pueblo no actuó simultáneamente como entidad indivisible y congregado en asamblea única, sino por porciones independientes en cada uno de los trece Estados, en fracciones particulares que disponían de capacidad plena e inherente para aceptar o rechazar el instrumento sometido a su consideración: «el pueblo — decía Marshall — estaba en perfecta libertad de aceptarlo o rechazarlo y su pronunciamiento sería concluyente. No se requirió la afirmativa ni podía ser rechazado por los gobiernos de Estado».

270. De manera que al decir «pueblo de los Estados Unidos» significa *el pueblo de los diversos Estados en conjunto*. Los Estados separadamente no eran soberanos ni lo fueron jamás. Campbell Black insiste sobre este punto, intencionalmente tergiversado por algunos de nuestros constitucionalistas, que se empeñan en encontrar al respecto profundas diferencias entre las constituciones americana y argentina: «Los diversos Estados componentes de la Unión americana — dice Campbell Black — jamás gozaron de completa



soberanía con respecto al exterior, y ahora tampoco la poseen. Esto está demostrado por el hecho de que siempre estuvieron sujetos al mismo soberano común, en lo relativo a sus relaciones con los poderes extranjeros. Primero fueron el rey y el Parlamento de Inglaterra, en seguida el Congreso revolucionario, después la Confederación y ahora los Estados Unidos. Toda la autoridad sobre las relaciones y negocios exteriores está confiada al gobierno nacional, como una consecuencia necesaria de que toda esa autoridad está negada a los Estados separados. Ninguno de ellos puede tratar directamente con una Nación extranjera »¹⁰. Y otro autor — O. A. Browson, conocido como uno de los escritores de más ponderada tendencia nacionalista y que ha hecho un minucioso estudio de la organización constitucional americana, — observa lo siguiente: « Es incontestable que los Estados que forman la Nación americana jamás han existido ni han actuado en calidad de Estados individualmente *soberanos*. Antes de la declaración de la independencia formaban ellos un conjunto de colonias de la Gran Bretaña, y después de esta declaración jamás han tratado ni existido como una simple reunión de Estados. Antes de separarse de la metrópoli los colonos eran súbditos ingleses, y cualesquiera que fuesen los privilegios de las colonias éstas los tenían en virtud de cartas o concesiones de la corona de la Gran Bretaña »... « Ellos declararon y conquistaron su independencia conjuntamente, ellos no han existido después y no han ejercido soberanía sino como *Estados Unidos*, es decir, como Estados soberanos cuando trataban *en conjunto*, pero no cuando trataban aisladamente »... « Así, pues, el hecho histórico es que la soberanía residente antes en la Gran Bretaña pasó con la independencia a los Estados colectivos y reaparece en todo su vigor en la Unión americana, la sola heredera de los derechos de la Gran Bretaña, y así reconocida por el mundo civilizado »¹¹. La doctrina de Browson que, como se ve, se fundamenta en la historia del gran pueblo americano, es completamente exacta y digna de tenerse muy en cuenta, porque, difundida a raíz de la guerra de secesión (en 1866), ha contribuido poderosamente a que se acepte y consolide el concepto de la unidad nacional, quebrantada por aquella cruenta lucha civil.

(10) *Handbook of American Constitutional Law* (Third edition, Saint Paul, 1910), § 12, p. 22.

(11) *The American Republic*, (trad. franc. de C. de Lubersac, París, 1870), págs. 191 a 195.



271. El pueblo de los trece Estados *unidos*, disponiendo de la plenitud del poder soberano, fué entonces quien dió existencia y eficacia a la Constitución; pero ese pueblo era el pueblo de los Estados y al congregarse en convenciones parciales actuó de la sola manera que podía actuar, porque, como decía Marshall, « cuando actúa lo hace en sus Estados »¹².

Ahora bien: como se verá en otra parte de este libro¹³, el pueblo de cada Estado retuvo una porción *indefinida* de poderes para su propio gobierno, desprendiéndose de otra porción *definida* que delegó en el gobierno federal para objetos y propósitos comunes a toda la unión que formaban. « Por la décima enmienda — dijo el juez Taney en el caso de *Gordon v. United States*¹⁴ — los poderes no delegados a los Estados Unidos ni prohibidos a los Estados, son reservados a los Estados respectivamente o al pueblo. La reserva a los Estados respectivamente puede sólo significar la reserva de los derechos de soberanía que ellos respectivamente poseían *antes* de la adopción de la Constitución de los Estados Unidos y que ellos no habían cedido por este instrumento ».

272. **Interpretación en el preámbulo argentino.** — La palabra PUEBLO tiene en el preámbulo de nuestra Constitución igual sentido. He demostrado antes¹⁵ que la doctrina jurídica y política de los autores de la revolución de Mayo, a la vez que promulgaba la soberanía de la Nación, admitía la coexistencia de las *provincias* con poderes inherentes, en virtud de que, según frase oficial de esa época, « la soberanía había retrovertido a los pueblos », dada la caducidad del poder real. Esta doctrina no fué afectada en manera alguna por las fugaces e inconsistentes tentativas unitarias de 1819 y de 1826, así como tampoco lo fué el principio republicano con los absurdos proyectos monarquistas de 1816 y de 1819. Aquélla era la doctrina del pueblo argentino, sostenida por su fe colectiva y divulgada por los hombres que más exactamente encarnaban

(12) En su conocida obra Paschal expresa el mismo concepto, con estas palabras: « La verdadera doctrina parece ser que la Constitución fué adoptada por el pueblo de los diversos Estados, que anteriormente se habían confederado bajo el nombre de Estados Unidos, obrando por medio de delegados por quienes eran respectivamente representados en la Convención que formó la Constitución ». Obra y ed. citadas, t. I, p. 71, § 6.

(13) Véase tercera parte, capítulo I.

(14) 117 U. S. 697, 705.

(15) Primera parte, capítulo I, y *La personalidad histórica y constitucional de las Provincias*, del autor, (Buenos Aires, 1927), del autor.



el sentimiento nacional. Así se explica la resistencia que las provincias opusieron al centralismo de ciertos hombres dirigentes de la antigua metrópoli virreinal, como Rivadavia y otros, seducidos por las doctrinas francesas unitarias, que pretendían transplantar al país sin advertir las profundas diferencias del medio ambiente. Era la doctrina que había trazado con mano maestra Mariano Moreno en la «Gaceta de Buenos Aires», como punto de partida para la organización política de la Nación, reconociendo expresamente esos derechos de las provincias cuando decía: «Disueltos los vínculos que ligaban los pueblos con el monarca, cada Provincia era dueña de sí misma, por cuanto el pacto social no establecía relaciones entre ellas directamente, sino entre el rey y los pueblos»¹⁶. Era la misma doctrina que contenían el acta del 25 de mayo y la circular de la junta del día 27, y que Gorriti defendía cuando alzaba su voz de protesta por los actos dictatoriales del triunvirato rivadaviano, al dirigirse a sus electores comunicándoles que «se atropellan los imprescriptibles derechos de la soberanía que recobraron los pueblos»; porque creía «desconocida de un modo tan grosero la representación de los diputados»¹⁷. Todos los documentos de la época, de fuente provincial, revelan conciencia plena y voluntad firme en la proclamación del derecho de las provincias a la autonomía política y administrativa, así como revelan también el sentimiento profundo de la argentinidad y el anhelo de constituir una Nación soberana. Nunca, en ningún momento de nuestra historia, las provincias se consideraron independientes en absoluto y desligadas de todo vínculo nacional. La *unidad nacional* en el orden político y moral existió siempre. Uno fué nuestro pueblo, una la Nación que las provincias formaban. PERO ESE PUEBLO ERA EL PUEBLO DE LAS PROVINCIAS EN CONJUNTO, ASÍ COMO LA NACIÓN ERA CONSTITUIDA POR LA UNIÓN DE LAS PROVINCIAS AUTÓNOMAS; DE MANERA QUE CUANDO EL PREÁMBULO DICE: «EL PUEBLO DE LA NACIÓN ARGENTINA», EN EL QUE RESIDE LA SOBERANÍA, REFIERESE AL PUEBLO DE LAS PROVINCIAS QUE LA COMPONEN.

Esta conclusión fluye obviamente de las palabras del preámbulo, en virtud de una sencilla interpretación gramatical e histórica.

«La Constitución, — decía el diputado Gutiérrez, uno de los miembros informantes del proyecto respectivo en el Congreso del 53, — no es una teoría, como se ha dicho; nada más práctico que

(16) Véase antes p. 35.

(17) Véase antes ps. 53-54.



ella; *es el pueblo, es la Nación Argentina hecha ley*, y encerrada en ese código que encierra la tiranía de la ley, esa tiranía santa, única a que yo y todos los argentinos nos rendiremos gustosos »¹⁸.

273. La doctrina expuesta se apoya, además, en un texto de la Constitución que no puede ser olvidado: el artículo 35. Este texto autoriza el uso del nombre de *Provincias Unidas del Río de la Plata* « para la designación del gobierno y territorio de las provincias »; y al autorizarlo, aún como nombre oficial, consagra la significación histórica que encierra y también la interpretación jurídica de la Constitución que del mismo texto resulta lógicamente. Cuando en la Convención provincial de Buenos Aires se discutían las reformas a la Constitución de 1853, Vélez Sársfield, miembro informante de la comisión que las había preparado, decía refiriéndose a la conveniencia de restablecer la verdad histórica, en cuanto al nombre oficial del país organizado: « Su nombre legítimo, su nombre de honor, es el de « Provincias Unidas del Río de la Plata ». Este nombre se lo dió la primera Asamblea nacional de 1813, y bajo él se hizo la famosa declaración de la independencia en 1816; y como Provincias Unidas del Río de la Plata fué reconocida la independencia de la República por las potencias de Europa y de América. Sus armas llevaban orladas el nombre de Provincias Unidas del Río de la Plata, a quienes pertenecían. Con este nombre la bandera de la patria tremoló durante toda la guerra de la independencia desde Buenos Aires hasta el Ecuador »¹⁹. Esta afirmación era ratificada por Mármol, otro de los convencionales que suscribieron el informe: « Nuestra patria se hizo conocer en los días espléndidos de su gloria con el hermoso nombre de « Provincias Unidas del Río de la Plata », saludado con el cañón de nuestras victorias y venerado por los fundadores de nuestra independencia. Ese es el nombre histórico de la Nación Argentina. El nombre sin mancha con que nos saludó el universo. Ese es el nombre glorioso que no falsifica la verdad histórica, *que no desnaturaliza el sentimiento de la patria y que se aviene con el hecho de su actual unidad* »²⁰. Y Sarmiento, que también suscribió el informe, agregaba por su parte: « Ocúrreseme algo más, señor: el nombre de *Provincias Unidas del Río de la Plata* será aceptado con entusiasmo por las provincias, no tan sólo porque nos liga a la historia de nues-

(18) En la sesión del 20 de abril.

(19) En la sesión del 11 de mayo de 1860.

(20) En la misma sesión.



tros tiempos gloriosos sino porque recuerda este acto solemne de la reunión de Buenos Aires. ¿Por qué no ha de quedar escrito al frente de la Constitución, como un monumento imperecedero, el acto de Buenos Aires, sacrificando todo, en aras de la unión de los argentinos? Todavía una consideración más: *Las palabras Provincias Unidas del Río de la Plata por nombre y título, son un código ellas mismas: LA JURISPRUDENCIA TODA DE LA CONSTITUCIÓN. Ahí está lo que la Constitución contiene y proclama*»²¹. A la penetración profunda de Sarmiento no pudo ocultársele la trascendencia política de tales palabras ni su verdadera importancia jurídica.

Y bien; nuestros constitucionalistas no han prestado la necesaria atención al significado jurídico del artículo 35, a pesar de que contiene en las palabras «Provincias Unidas» la *jurisprudencia toda de la Constitución*, como decía Sarmiento. Y adviértase que este artículo fué propuesto a la Convención nacional de 1860 por una comisión interna de la misma, encargada de dictaminar sobre las reformas presentadas por Buenos Aires, en la cual figuraban los doctores Carril, Seguí y Gorostiaga, miembros conspicuos los tres del Congreso de Santa Fe.

274. Concluyo, pues, sosteniendo que, según se desprende de los mismos textos de la Constitución, las palabras del preámbulo «pueblo de la Nación Argentina» tienen idéntico sentido que estas otras: *pueblo de las diversas provincias en conjunto*, UNIDAS. Estas provincias, al constituir la unión nacional, conservan todos los poderes «*que no hayan delegado por la misma Constitución*»²² en el gobierno federal, formándose esos poderes delegados de «*aquella porción de soberanía que de manera alguna podrían emplear bien las provincias confederadas si parcialmente se la reservasen*»²³. Este principio fundamental está expresado claramente en el artículo 104 de la Constitución, la cual es en su naturaleza una concesión de poderes al gobierno federal; las provincias — esto es, *el pueblo de las Provincias Unidas* — son quienes hacen la delegación, y el gobierno federal es el delegatario.

275. Por voluntad y elección de las provincias. — El preámbulo contiene una frase referente a la participación efectiva de las

(21) En la sesión del 11 de mayo de 1860. La proposición tenía por objeto substituir con ese nombre el de «Confederación Argentina» (aclaración del convencional Elizalde en la misma sesión).

(22) Palabras del Informe de la Comisión de la Convención de 1860.

(23) Palabras usadas en el Informe de la Comisión del Congreso de 1853 (18 de abril).



provincias en la organización constitucional que no se halla en el norteamericano con respecto a los Estados: « Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente *por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de Pactos preexistentes* ». La ausencia de una declaración semejante en el preámbulo americano no significa que los Estados no hayan sido allá también partes efectivas y esenciales en la organización constitucional, es decir, en la formación y adopción de la ley suprema²⁴. « No habiendo sido establecida por uno, dos, tres o más Estados, sino por el pueblo de todos los Estados, hablando en su capacidad colectiva como el pueblo de los Estados Unidos — observa Clark Hare²⁵ — la Unión no podría ser disuelta, según la conocida máxima de que el poder que legítimamente ha obligado es el único poder que puede desobligar, a menos de que todos concurrieran, y entonces solamente, porque la concurrencia de los ciudadanos de todos los Estados en tal acto vendría a ser, en efecto — conforme a un principio ya establecido — una renuncia o abdicación por el pueblo de los Estados Unidos ».

276. Y el presidente de la Suprema Corte norteamericana, Mr. Chase, decía al respecto en el caso de *Lane County v. Oregon*²⁶: « El pueblo de los Estados Unidos constituye una Nación bajo un gobierno, y este gobierno, dentro del alcance de los poderes con que está investido, es supremo. Por otra parte, el pueblo de cada Estado forma un Estado, tiene su propio gobierno y goza de todas las funciones esenciales a su existencia separada e independiente. Los Estados desunidos pudieran continuar existiendo. Sin los Estados en la Unión no existiría el cuerpo político que se llama Estados Unidos. Los Estados y los Estados Unidos existían antes de la Consti-

(24) Respecto de esta participación necesaria de los *Estados* en la organización constitucional, decía J. Madison en *El Federalista* lo siguiente: « Aparece por una parte que la Constitución deberá fundarse en el asentimiento y ratificación del pueblo americano, dado por diputados elegidos con ese especial objeto; pero, por otra parte, que este asentimiento y esta ratificación han de darse por el pueblo, no por individuos formando una Nación entera, sino formando los Estados distintos e independientes, a que respectivamente pertenecen. El asentimiento y ratificación de los diversos estados, derivándose de la autoridad suprema de cada uno de ellos, será la autoridad del pueblo mismo. El acto, pues, que establece la Constitución, no será un acto « nacional » sino *federal* ». (Número 39, p. 310 de la trad. de Cantilo, Buenos Aires, 1868).

(25) Ob. cit., vol. I, p. 90.

(26) 7 Wallace, 71 (1868).



tución. El pueblo, por ese instrumento, estableció una unión más perfecta, instituyendo un gobierno nacional, en lugar del gobierno confederado, que actuaba, con poderes muy restringidos, solamente sobre los Estados. Pero en diversos artículos de la Constitución la necesaria existencia de los Estados y, dentro de su propia esfera, la autoridad independiente de los mismos está claramente reconocida ».

277. En la organización constitucional de nuestro país, la participación efectiva y esencial de las provincias, en su carácter de ESTADOS FEDERADOS, fué expresamente reconocida en 1852-1860, como era lógico y necesario. He demostrado antes que sin el acuerdo de San Nicolás dicha organización hubiera sido imposible, hubiera fracasado por completo nuevamente. La historia — lo diré otra vez — ha pronunciado ya su fallo definitivo sobre aquel acuerdo previo: fué un arreglo oportuno y necesario, concebido con alta inspiración política por el general Urquiza. El acuerdo empezó por sancionar legalmente este hecho prestigiado por el derecho histórico del país: *la personalidad histórica y jurídica de las provincias*. Y si las precedentes tentativas de organización hubieran empezado por ahí, ésta habríase realizado mucho tiempo antes, en 1820 ó 1826.

Para que la organización política fuera realidad y no ficción o intento vano de sus autores — como había sucedido antes — dicha personalidad de las provincias y sus derechos inherentes a intervenir en el arreglo constitucional debían reconocerse y admitirse como incontrovertibles. Cuando se las consideró simples divisiones geográficas y administrativas de la Nación, y no como entidades autónomas y preexistentes, con vida propia, la organización no pudo llevarse a cabo porque le faltó la base en que debía sustentarse: la conformidad de esas provincias, la VOLUNTAD de las mismas, según dice el preámbulo. La fórmula de la soberanía de la Nación—podría decir con Boutmy, cuando éste se refiere al caso de los Estados Unidos²⁷ — era y es *mixta*: la soberanía no pertenece únicamente a la mayoría numérica de los individuos, ella pertenece también y en una medida preponderante, a la mayoría numérica de catorce personas morales, las provincias. Son éstas, efectivamente, y no los individuos, los miembros de la Nación, las partes integrantes y los elementos orgánicos del cuerpo político.

El poder de la mayoría numérica de individuos tan sólo no era capaz en 1853, ni lo es hoy, de imponer un régimen político al país,

(27) *Études de Droit Constitutionnel* (Paris, 1907), p. 253.



porque ese poder ha sido y es — como lo comprueba la historia — un poder falso, arbitrario y estéril. Era preciso que el arreglo constitucional recibiera la sanción de la soberanía federal del pueblo de las *Provincias Unidas*, que componen la Nación, conforme al gran principio promulgado en 1810 y afianzado para el futuro desde 1820. Sin la « voluntad de las provincias » como *Estados federados*, esto es, sin su cooperación como partes integrantes de la soberanía o elementos orgánicos del cuerpo político, el país, repito, no se hubiera organizado en 1853. Casi me parece innecesario insistir en demostrar la exactitud de esta afirmación, después de haber dedicado toda la primera parte de la presente obra al estudio de la génesis de nuestra ley suprema.

Veamos, pues, cuál es la verdadera naturaleza del acto constituyente en nuestro país.

278. La naturaleza del acto constituyente. — En una Nación que tiene estructura federativa, real y verdadera — como ocurrió en nuestro caso — es muy diversa, es profundamente diversa de la naturaleza del mismo acto en una Nación que no la tiene. Boutmy, en otros, lo prueba acabadamente. La Constitución de los Estados Unidos — dice, y la observación debe aplicarse a la nuestra — es, en la forma, un acto imperativo que organiza y reglamenta las atribuciones de las autoridades centrales y superiores. « Pero este acto reposa sobre un tratado entre varios cuerpos políticos, distintos y soberanos, que se ponen de acuerdo para crear y al mismo tiempo para limitar el Estado ». Así, el acto constituyente en nuestro país reposaba sobre el tratado de 1831 y el acuerdo de San Nicolás, por los cuales las provincias, entidades jurídicas autónomas e independientes entre sí, prepararon la creación del Estado federal, limitado por su propio carácter en su esfera de acción según lo establece de manera intergiversable una cláusula constitucional — el artículo 104 — al decir que « las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal » (órgano del Estado). El acto constituyente no fué tan sólo la expresión de la mayoría numérica de los ciudadanos argentinos, sino el resultado de una combinación feliz de este factor con los miembros o elementos orgánicos del cuerpo político que se llamaba *la Nación Argentina*.

279. La composición del Congreso de 1853 revela la importancia práctica de la personalidad jurídica de las provincias y también la participación que como tales provincias tenían en el arreglo constitucional: todas tuvieron el mismo número de representantes, todas hicieron pesar la misma influencia, *todas ejercieron el mis-*



mo derecho. Y no se diga que la distinta composición de la Convención nacional de 1860 significaba o importaba rectificar aquel principio de la *equiponderancia* entre las provincias, porque replicaré: que precisamente esa Convención de 1860 se reunió para «salvar los derechos de Buenos Aires», la cual no había estado representada en el Congreso de 1853. Además, al reconocer en los pactos de 1859 y 1860 el derecho de la Provincia disidente a *revisar* la Constitución de 1853, la Nación, por órgano de su gobierno, y a pesar de haberla vencido en la batalla de Cepeda, respetaba la *personalidad jurídica* del «Estado de Buenos Aires» para tomar parte como tal en el acto constituyente definitivo. Si algún argumento faltara para probar que sin «la voluntad de las provincias» — como dice el preámbulo — la organización no era posible, lo tendríamos en el hecho incontrovertible de la revisión de la ley suprema federal por Buenos Aires, después de haber permanecido durante ocho años separada de la unión.

La composición del Congreso legislativo muestra bien cómo esas entidades autónomas o miembros orgánicos de la soberanía continúan obrando en el funcionamiento del régimen político que contribuyeron a formar. La igualdad de representación en el senado es una consecuencia natural de la participación de aquellas entidades en la sanción de la ley suprema. Por conducto del senado, que es un cuerpo eminentemente federal, toman parte asimismo en la reforma de la Constitución y hacen gravitar en este acto el poder igual que les corresponde legítimamente como miembros de la Nación.

De la misma manera que cualquier ley ordinaria es el mandato del pueblo de la Nación representado en la cámara de diputados y a la vez de las provincias representadas en el senado, así la Constitución fué y es el mandato de la SOBERANÍA FEDERAL que aquél y éstas integran.

280. Es que «no hay un solo ejemplo de un Estado compuesto que se haya designado con el nombre de Confederación (*Bund*) o de Estado federal (*Bundesstaat*) — como observa Laband, analizando la naturaleza jurídica del Estado federativo — en el cual no hayan sido parte los Estados particulares en la formación y en el ejercicio de la voluntad del Estado colectivo»²⁸. Los Estados particulares — en nuestro caso las provincias — no son, sin embargo, las únicas partes en el acto constituyente, porque si así lo fue-

(28) *Le Droit Public de l'Empire Allemand* (edición franc., París, 1900), t. I, págs. 105 y sigs.



ran de su acuerdo resultaría un pacto y no una Constitución; pero sí son *partes esenciales* en el mismo, como ya lo he dicho. « El error no está en considerar a los Estados como partes, sino en olvidar que ellos no eran los únicos, ni aún los principales actores en el arreglo — dice el citado Clark Haro ²⁹. Ocupaban el terreno en que había de ser erigido el nuevo edificio del gobierno, y no podían ser desplazados sin su consentimiento. Detrás de los Estados estaba el gran cuerpo del pueblo americano. Por consiguiente, la Constitución no podía ser colocada sobre una base segura a menos que la Nación y los Estados cooperasen. Delegados elegidos por el pueblo, votando en su capacidad nacional sin consideración de límites locales, no hubieran representado a los Estados como organizaciones políticas distintas. En cambio, si se hubiese consultado solamente a las legislaturas de Estado no hubiera existido una adecuada representación del pueblo. Pero así como las diversas partes en conjunto constituyen el todo, así los delegados de los diversos Estados representaban también a la Nación ».

Tan evidente debe ser que las provincias fueron partes esenciales en la formación y adopción de la ley suprema, que la Corte nacional ha podido decir en una interesante sentencia: « El principio de la no retroactividad de las leyes comprende también a la Constitución general, que es la ley suprema de la Nación *y sólo rige desde su aceptación por las provincias*. La doctrina contraria defraudaría a éstas de los beneficios que se prometieron colocando al amparo de una Constitución sus futuros destinos; pues si por ella pudieran llamarse a juicio todas las leyes anteriores y actos de sus poderes públicos, se introduciría el caos en su orden interno, desapareciendo todas las garantías y quedando en la más alarmante incertidumbre todos los derechos de los ciudadanos, sin alcanzar el bienestar y la tranquilidad que fué uno de los fines de la unión nacional, según se declara en el preámbulo de la misma Constitución » ³⁰.

Esta doctrina quedó consagrada por el Congreso Constituyente, uno de cuyos miembros más conspicuos, el doctor J. B. Gorostiaga, decía, refiriéndose a la situación de la Provincia de Buenos Aires: « Es verdad que la Provincia de Buenos Aires no está representada en el Congreso; pero el proyecto de Constitución que la comisión presenta es para toda la Confederación Argentina, *y no obligará*

(29) Obra citada, vol. I, p. 89.

(30) C. S. N., t. 5, p. 331 (M. Baudrix v. Prov. de Buenos Aires).



a Buenos Aires sino después que a invitación del Congreso lo haya examinado y aceptado. Así no rompemos los vínculos de familia; así no hacemos pedazos la República que, a pesar de su desorganización, ella existe en el profundo sentimiento de la nacionalidad que abrigamos todos sus hijos; vive en todos los corazones, está en todas las cabezas y es indivisible por pactos solemnes que a nadie es dado desconocer »³¹.

Y es una consecuencia obvia de esta doctrina, como se demostrará más adelante³², el principio constitucional de la indestructibilidad de las provincias argentinas.

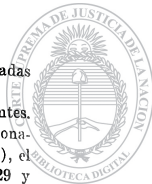
281. Los pactos preexistentes. — Otra particularidad del preámbulo argentino es que hace referencia a « pactos preexistentes ». Coordinando los primeros períodos del preámbulo, según su sentido histórico y gramatical, se comprende, desde luego, que los representantes del pueblo estaban « reunidos en Congreso... en cumplimiento de pactos preexistentes »; vale decir, que en aquellos pactos se estipuló la convocatoria y reunión del Congreso Constituyente. El más importante de tales acuerdos fué el de San Nicolás de los Arroyos, suscripto por todos los gobiernos provinciales, excepto el de Buenos Aires. El Congreso de 1853 declaró, en repetidas ocasiones, que debía su existencia al acuerdo de San Nicolás. Por lo demás, el informe de la comisión que preparó el proyecto de Constitución, no sólo lo consideraba como origen del Congreso, sino como limitación preestablecida a sus propios poderes constituyentes; y sus miembros individualmente hicieron idénticas declaraciones. El convencional M. Zapata, miembro de la comisión, entendía que el acuerdo era « una ley anterior y superior a las facultades de nuestro mandato mismo », y afirmaba: « para dar cumplimiento a este pacto solemne nos han mandado aquí como representantes; para eso mismo se ha instalado este Congreso »³³. El señor J. F. Seguí decía que tanto el pacto de 1831 como el acuerdo de San Nicolás eran « principio y causa del actual Congreso general, reunido para constituir la República »³⁴. No debe olvidarse, además, que en el decreto de 8 de noviembre de 1852, resolviendo la instalación del Congreso para el día 20 de ese mes, el Director provisorio invocaba la facultad que le atribuía el acuerdo a ese respecto, y

(31) En la sesión del 20 de abril de 1853.

(32) Véase capítulo IV de esta 2ª parte.

(33) En la sesión del 20 de abril de 1853.

(34) En la misma sesión.



expresaba que en virtud del mismo « las provincias confederadas eran convocadas al Congreso General Constituyente ».

Pero el preámbulo se refiere a diversos pactos preexistentes. ¿Cuáles eran ellos? Unos eran interprovinciales y otros internacionales. A la primera categoría pertenecen: el pacto del Pilar (1820), el cuadrilátero (1822), los diversos tratados de 1827, 1828, 1829 y 1830, el pacto federal de 1831 y, finalmente, el acuerdo de San Nicolás. A la segunda categoría corresponden los tratados con Inglaterra de 1825 y de 1839 y otro con Francia de 1840.

282. Todos los pactos interprovinciales preexistentes tenían por objeto, en primer lugar, ratificar y consolidar la unidad de la Nación y mantener incólume la unión fraternal entre las provincias argentinas. Así lo reconoció la comisión que preparó el proyecto de Constitución, cuando dijo: « Los tratados invocados arriba han reconocido que estas soberanías independientes son, sin embargo, miembros de una misma familia y que deben tener un gobierno que las abraza a todas, las represente en el exterior como cuerpo de Nación, vigile por su bienestar y engrandecimiento y las proteja tanto en el goce de sus instituciones peculiares como en su seguridad e independencia »³⁵. No se hallará un solo pacto o tratado interprovincial en el que no se declare por las partes contratantes el propósito de mantener intacta, en todos los casos, la integridad de la Nación³⁶.

Por otra parte, con esos pactos, como he dicho, propendieron los gobiernos provinciales a constituir la Nación, es decir, a la reunión del Congreso que debía dictar la ley suprema. Tal fué el objeto convenido en ellos, principalmente en el pacto federal de 1831, que dió forma y vitalidad, según se ha dicho antes, a la *Confederación Argentina*. El artículo 16, inciso 5°, de este pacto, facultó a la comisión representativa para « invitar a todas las demás

(35) En la sesión del 18 de abril de 1853.

(36) Todos los pactos interprovinciales ratificaban y robustecían la unidad nacional. La convención del Pilar (febrero 23 de 1820) declaraba: « Protestan las partes contratantes, que el voto de la Nación y muy en particular en las provincias de su mando, respecto al sistema de Gobierno que debe regirlas, se ha pronunciado en favor de la federación, que de hecho admiten ». En el tratado cuadrilátero de 1822 reconocíase también la existencia de una *soberanía nacional*, y uno de los objetos de la alianza entre las cuatro provincias litorales que lo subscribieron, era la defensa del *territorio nacional*. Lo mismo en los diversos pactos del año 1827, en el pacto o « liga del interior » y en el pacto federativo o « liga del litoral »; en este último de manera más categórica aún.



provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad a reunirse en federación con las tres litorales; y a que por medio de un *Congreso General Federativo* se arregle la administración general del país, bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, la libertad e independencia de cada una de las provincias». Y el acuerdo de San Nicolás, que puso en ejecución el convenio de 1831 como ley fundamental de la República (art. 1°), estableció que había «llegado el caso previsto en el artículo 16 del precitado tratado, de arreglar por medio de un Congreso federativo, la administración general del país, bajo el sistema federal», etc.

Y finalmente, tuvieron por objeto dichos pactos interprovinciales, fijar las bases o condiciones con que la asamblea constituyente, que propendieron a reunir, procedería a organizar la unión que las provincias formaban. «Vuestra misión es — decía la comisión en su informe al Congreso del 53 — arreglar la administración general del país bajo el sistema federal, según el artículo 2° del acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, firmado en 31 de mayo de 1852, de conformidad con el artículo 16 del tratado celebrado en esta ciudad de Santa Fe, el día 4 de enero de 1831. *El sistema federal es, por consiguiente, la base del proyecto que la comisión ha concebido*»³⁷.

Los pactos internacionales, en particular el tratado con Inglaterra de 1825 — que a ellos también se alude en el preámbulo — limitaban en otro sentido la expresión constitucional de la soberanía, esto es, los poderes del Congreso Constituyente; pues la fe pública de la Nación se hallaba comprometida en aquellos pactos, al estipularse, por ejemplo, el reconocimiento de los derechos civiles de los súbditos con cuyos soberanos se habían suscripto, etc. Por esto, con rigurosa exactitud pudo decir Sarmiento que «la frase abraza todos los pactos preexistentes que ponen límites a la voluntad nacional, a su territorio, o sus relaciones en general con el resto del mundo»... «Así, pues — agrega — tenemos por inconcuso que la modificación que los representantes del pueblo impusieron a la voluntad de los pueblos (obrando) en cumplimiento de pactos preexistentes, sin especificar ninguno, abraza todos los pactos que

(37) En la sesión del 18 de abril de 1853.



ligan la fe nacional, ya sea entre unas y otras provincias, ya entre la República y otras naciones de la tierra, en la parte que aquellos tratados contienen disposiciones fundamentales y reconocimiento de principios »³⁸.

283. Estrada, a pesar de ser guiado en la interpretación del preámbulo por un equivocado criterio centralista, reconocía que los pactos preexistentes disponían substancialmente lo que sigue: « Establecen en *primer lugar* que las provincias eran soberanas entre tanto que la nacionalidad argentina no fuera constituida bajo un gobierno federal. *Segundo*: que, unidas o dispersas, formaban parte integrante del Estado llamado República Argentina. *Terce-ro*: que las relaciones exteriores serían manejadas uniformemente por un solo funcionario. *Cuarto*: que las provincias se debían recíproco auxilio, y eran solidarias en tradiciones y en intereses. *Quinto*: que en un día favorable, cuando la paz hubiese venido a los pueblos, las pasiones se hubiesen serenado y se hubiesen ilustrado los espíritus, un Congreso, en que todas las provincias serían representadas, dictaría una Constitución, es decir, organizaría el gobierno federal y fijaría las reglas a que debiera subordinarse, y las que hubieran de presidir las relaciones interprovinciales, y las relaciones de las provincias con la Nación »³⁹.

Por lo demás, al legitimar en su preámbulo todos esos pactos preexistentes, la Constitución otra vez reconoce a las provincias que los celebrados como partes esenciales en la organización nacional, y también que de la unión indestructible de todas ellas deriva su existencia positiva el pueblo argentino.

284. Constituir la unión nacional. — Seis objetivos primordiales los constituyentes se propusieron lograr, según el preámbulo, al sancionar la ley suprema: 1) constituir la unión nacional; 2) afianzar la justicia; 3) consolidar la paz interior; 4) proveer a la defensa común; 5) promover el bienestar general; 6) asegurar los beneficios de la libertad.

He dicho antes que, si bien existía la unidad nacional del pueblo argentino, la *unión constituida* de todas las provincias era tan sólo una patriótica aspiración de todos, revelada particularmente en los pactos que aquellas concertaron entre sí y en las constituciones o estatutos que sancionaron para su propio gobierno. El cen-

(38) *Obras*, t. VIII (Comentarios), p. 73.

(39) *Curso de Derecho Constitucional*, ed. 1901, t. III, p. 91.



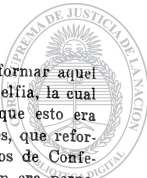
tralismo de los hombres de Buenos Aires, los proyectos monarquistas de 1819, las gestiones secretas de los agentes dictatoriales en las cortes europeas, el propósito de imponer a las provincias una Constitución unitaria por el mismo Congreso complicado en aquellos desvaríos diplomáticos, los graves desaciertos del partido unitario, todos esos hechos ocasionaron primero la situación difícil de 1820 y luego la sangrienta guerra civil, de la que hubo de surgir, necesariamente, la dictadura de Rozas.

Extenuadas así las fuerzas vitales de la Nación, las consecuencias pudieron haber sido más dolorosas aún. « Si esa situación hubiera durado — decía del Valle — era su consecuencia forzosa que un día u otro la Provincia más fuerte hubiera dominado a la vecina más débil, y la evolución nacional, decretada por las leyes históricas, en lugar de efectuarse por medio de convenciones y congresos, se habría realizado por la fuerza y la conquista, si las naciones limítrofes, más compactas y poderosas no hubieran despedazado antes el territorio para engrandecerse a costa de la República anarquizada. El imperio del Brasil se habría extendido hasta el Río de la Plata; Chile no habría encontrado obstáculos para apoderarse de la Patagonia y un día u otro, el Paraguay, militarizado, se habría arrojado sobre Entre Ríos y Corrientes » ⁴⁰.

285. Se habrá advertido, al comparar nuestro preámbulo con el americano, que mientras en éste se declara el propósito de « formar una unión más perfecta », en aquél se expresa el de « constituir la unión nacional ». Como observa Paschal, el propósito de los constituyentes era fundar una unión « que no fuera como la Confederación un mero tratado, que obraba por requisiciones a los Estados; y que sólo el pueblo, para cuyo beneficio se formó, tuviera el derecho exclusivo de ratificar, enmendar y controlar sus disposiciones. Se trató de hacer más fuerte la unión, agrega, dándole una bien equilibrada Legislatura representativa, un ejecutivo y una judicatura, con garantías para la ejecución de las leyes; estas disposiciones llevaban consigo la idea de una « unión más perfecta » y « perpetua » ⁴¹. Son conocidos los resultados lamentables que había dado el anterior régimen de los Artículos de la Confederación y Unión perpetua de los Estados Unidos. La unión, aunque hubiera sido perpetua como se declaraba en ellos, no era bastante fuerte, no era suficientemente *perfecta* para obtener los beneficios

(40) *Derecho Constitucional*, ed. cit., t. II, p. 29.

(41) *Ob. cit.* t. I, p. 74.



que de la misma se esperaban. Era necesario, pues, reformar aquel régimen, y para esto se convocó la Convención de Filadelfia, la cual vióse obligada a elaborar toda una Constitución, porque esto era más fácil, en el concepto de aquellos hombres eminentes, que reformar los Artículos de Confederación. « Por los Artículos de Confederación — dice Cooley ⁴² — se declaraba que la unión era perpetua. Y cuando se vió que estos Artículos eran inadecuados a las exigencias del país la Constitución se sancionó « para formar una unión más perfecta ». Es difícil expresar más claramente que con estas palabras la idea de una unidad indisoluble; ¿qué puede ser indisoluble, en efecto, si una unión perpetua hecha más perfecta no lo es? ».

Antes de 1853 en nuestro país la unión nacional no se hallaba *constituída*, es decir, organizada institucionalmente; y a realizar este ferviente anhelo del pueblo argentino, mantenido siempre desde 1810, tendían los pactos interprovinciales, como ya lo he explicado. Así, « constituir la unión nacional » significa organizar institucionalmente la Nación, porque hasta 1853 sólo existía realmente la Nación inconstituída, formada por la unión más o menos sólida de las provincias que la componían. No debe confundirse, por lo tanto, la unidad nacional, o en otras palabras, la *nacionalidad* argentina, a la que dió vida la revolución de Mayo de 1810 con la « unión nacional », esto es, con el *Estado federal* constituido el 1° de mayo de 1853 mediante la ley suprema.

286. Afianzar la justicia. — La Constitución de Estados Unidos se propone « establecer justicia »; y como pudiera pensarse que en este punto hay diferencias substanciales entre una y otra — porque en la nuestra uno de sus fines es « afianzar la justicia » — es preciso decir que no existen tales diferencias y que los propósitos de ambas constituciones son idénticos. Si alguna comparación se hiciera a ese respecto resultaría sumamente desfavorable para los antecedentes de la cláusula argentina. En nuestro país sí pudo decirse, con entera verdad, que uno de los objetos de la Constitución era establecer la justicia, crearla, darle existencia eficaz, porque — como decía Sarmiento — « veinte años la estatua de Themis ha estado cubierta con un velo, y la vida, la propiedad, la honra, la libertad, hasta los gustos, las opiniones, los colores mismos, han

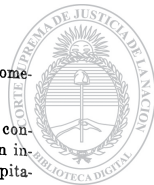
(42) *Principios de Derecho Constitucional* (trad. J. Carrié, Buenos Aires, 1898), p. 24.



permanecido librados a caprichos sangrientos»⁴³. Tan escandalosos eran para los beneméritos autores de la Constitución los antecedentes de la administración de justicia en el país, que estimaron absolutamente necesario incluir en aquella algunos preceptos prohibitivos de actos perversos, consumados por ciertos gobiernos autoritarios que habían soportado algunas provincias. Así, el artículo 18 de la Constitución del 53 declaraba abolidas para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento, los azotes, «y las ejecuciones a lanza o cuchillo». La Convención de 1860 suprimió del artículo las palabras finales (señaladas con comillas) porque decían mucho en contra de la civilización argentina. El artículo 29 también fué motivado por dichos antecedentes, y al prohibir la concesión de «facultades extraordinarias» o de la «suma del poder público» al Presidente o gobernadores de Provincia — «por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna» — se propone igualmente afianzar la justicia. Idénticos antecedentes y el mismo objeto tiene el artículo 95: «En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas». Los tres artículos citados son originales de los constituyentes del 53, no teniendo concordancias en la Constitución norteamericana; lo cual revela cuánto preocupaba a aquellos hombres el temor de que semejantes excesos pudieran alguna vez repetirse.

Muchas otras precauciones ha tomado la Constitución para afianzar la justicia en el país. Exige a las provincias, como una de las condiciones de la garantía federal prometida por el artículo 5º, que en sus propias constituciones aseguren la administración de justicia. En el artículo 34 prescribe que los jueces federales no podrán al mismo tiempo formar parte del poder judicial de las provincias, porque tratándose de una organización federativa como la nuestra la Nación y las provincias deben ejercer independientemente sus funciones de gobierno dentro de sus respectivas esferas. Y, en fin, de acuerdo con el artículo 101, corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de las causas que se susciten entre dos o más provincias, entre una Provincia y los vecinos de otra, entre los vecinos de diferentes provincias y entre una Provincia y sus vecinos contra un Estado o ciudadano extranjero. Las

(43) *Obras*, t. VIII, p. 88.



quejas entre las provincias, según el artículo 109, deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella.

287. Consolidar la paz interior. — La paz interior es la condición esencial de la grandeza de un país. Donde no existe orden interno las fuerzas económicas no pueden ser aprovechadas, los capitales necesarios para la realización de obras de progreso se retraen o se alejan, los negocios se paralizan, y el desenvolvimiento de la riqueza nacional se retarda. Proponiéndose la Constitución consolidar la paz interior y concluir con los movimientos subversivos de tan infausta memoria — porque casi siempre respondieron a ambiciones personales y trajeron como consecuencia la ruina o el atraso del país — ha conferido al gobierno federal poderes suficientes para la consecución efectiva de esos fines. Las guerras civiles, las revoluciones y los motines de cuartel han sido la peste política que en Sud América se ha propagado de un extremo a otro por largos años, engendrando odios profundos entre hermanos, imposibilitando la organización constitucional de los pueblos, retardando el progresivo desenvolvimiento de sus valiosos recursos naturales y tentando la codicia imperialista de Europa. Nosotros hubimos de pagar el respectivo tributo a todas esas calamidades, a causa de un fenómeno típicamente *americano*: la anarquía en las ideas políticas y la ineptitud heredada para el gobierno propio. Pobres colonos sometidos al yugo de una dominación absorbente y poderosa, cuya idea dominante era la explotación fiscal, qué habían de saber nuestros antepasados de gobierno civil ni de principios políticos! Ya lo he dicho antes: en la época colonial ellos fueron gobernados como para habituarlos al vasallaje, no a la libertad. De ahí nuestra ineptitud política, que sólo ha podido ser extirpada, y no del todo, a costa de tantos sacrificios.

Más no he de volver sobre tales reflexiones que fueron oportunas en otra parte de esta obra. Me corresponde ahora enumerar ligeramente los diversos medios que ha adoptado la Constitución para consolidar la paz interior. En primer lugar, tal objeto se ha logrado estableciéndose, por virtud de la Constitución misma, un régimen de legalidad y de libertad. En segundo lugar — y como garantía del sistema representativo-republicano que ella ha creado — por cuanto prohíbe al pueblo que tumultuariamente pueda deliberar y gobernar: « toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición », según el artículo 22. En tercer lugar, por

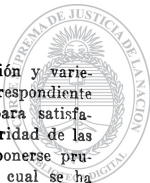


cuanto faculta al gobierno federal, en casos de conmoción interior o de ataque exterior, para declarar en estado de sitio la Provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, si ésta pone en peligro el ejercicio de la Constitución y de las autoridades instituidas por ella (art. 23). En cuarto lugar, por cuanto autoriza al mismo gobierno federal para intervenir en el territorio de las provincias a efectos de garantizarles la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra Provincia (art. 6°). El gobierno federal asegura a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones siempre que se hallen dentro de las condiciones indicadas en el artículo 5°. En quinto lugar, por cuanto prohíbe terminantemente que las provincias puedan declarar ni hacer la guerra a otra; «sus quejas — dice el art. 109 — deben ser sometidas a la Corte Suprema de justicia y dirimidas por ella; sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley». En sexto lugar, por cuanto ha prohibido a las provincias armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al gobierno federal (art. 108). Y, en fin, la Constitución también propende a consolidar la paz interior, imposibilitando que puedan tomar caracteres graves las rivalidades económicas o comerciales de las diversas provincias, por cuanto ha abolido las aduanas provinciales, los derechos de tránsito, los de portazgo, las preferencias o privilegios aduaneros, etc. (arts. 9 a 12).

288. Proveer a la defensa común. — Como la necesidad de defenderse de las agresiones exteriores obliga a los pueblos a agruparse de modo más o menos permanente, por medio de vínculos más o menos estrechos, la guerra de la independencia fué un factor decisivo para el robustecimiento de la unión de todas las provincias.

Al establecer definitivamente las instituciones que nos rigen, bajo cuyo amparo se ponían los destinos de un gran pueblo, era preciso proveer a la defensa común, acordando al gobierno federal los medios conducentes a la consecución de ese objetivo vital. «Estas facultades — observa Hamilton ⁴⁴ — deben existir sin limi-

(44) *The Federalist*, cit., n° 23.



tación, porque es imposible prever o definir la extensión y variedad de las exigencias nacionales y la extensión y correspondiente variedad de los medios que pueden ser necesarios para satisfacerlas. Las circunstancias que ponen en peligro la seguridad de las naciones son infinitas, y por esta razón no puede imponerse prudentemente ninguna traba constitucional al poder al cual se ha cometido su cuidado. Este poder debe ser proporcionado a todas las combinaciones posibles de esas circunstancias, y debe estar bajo la dirección de los mismos consejos nombrados para presidir a la defensa común. No puede admitirse que una Nación deba contemplar con indiferencia el aumento del poderío militar de otras naciones vecinas, que no se prepare igualmente para el caso desgraciado en que la solución de alguna dificultad internacional tenga que ser confiada a la suerte de las armas. La paz entre las naciones es un bellísimo ideal, pero es, según parece, pura utopía, y jamás podrá realizarse porque los que las gobiernan sufren, naturalmente, la presión de todas las pasiones humanas. Los pueblos, además, por lo mismo que no están constituidos por individuos de una misma raza, no tienen idénticos principios morales o de vida social; y aun cuando tendieran a uniformarlos o se propusieran universalizar un mismo concepto de la moral y del derecho, la particularidad de su economía los caracterizará de tal manera que sus intereses siempre serán divergentes y, por lo tanto, antagónicos.

Los problemas que plantea la diversidad de situaciones económicas y de recursos ya se han presentado con síntomas alarmantes en América, y no es improbable que alguna vez adquieran mayor gravedad. Son muchos los antecedentes y las circunstancias actuales que fundamentan esta observación.

A los argentinos, como a los dos países fronterizos, nos incumbe formarnos un juicio exacto de la actitud que debemos adoptar para la protección de esta parte del continente americano, y obrar en consecuencia de ella. Y la base efectiva de esa política de recíproca protección y defensa, a la vez que de expansión y de fomento de nuestra economía, es la organización y el mantenimiento de un poder militar que, si bien equilibrado entre nosotros, sea suficiente para asegurarnos la consecución de dichos fines.

Al estudiar los poderes del Congreso y del Presidente considerará en particular los diversos arbitrios que la Constitución ha establecido para proveer a la defensa común.

289. Promover el bienestar general. — Poquísimas palabras son necesarias para explicar este otro propósito declarado en el



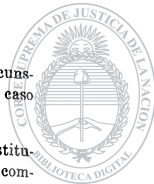
preámbulo. El bienestar general se obtiene, desde luego, en consecuencia del hecho de sujetarse a un gobierno representativo como el nuestro, porque debe creerse que si este sistema se practica verdaderamente los gobernantes serán influenciados por la opinión colectiva, y tendrán oportunidad de comprender las exigencias de los intereses públicos para garantizarlos y fomentarlos debidamente.

La Constitución argentina, tendiendo a dicho fin, impone al Congreso la obligación de promover la reforma de la legislación en todos sus ramos (art. 24), y lo encarga de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo (art. 67, inc. 16). Y el artículo 107 reconoce a las provincias facultades o poderes análogos, siendo, así, concurrente esa atribución de promover el bienestar general, respecto del gobierno federal y de los gobiernos provinciales.

«Además — decía del Valle⁴⁵ — apenas se fija la atención en la diversidad de intereses seccionales, se descubre el antagonismo en que pueden encontrarse unas provincias con otras, y la necesidad de que intervenga la autoridad superior del gobierno general para regularlas con recíprocas limitaciones, subordinando toda conveniencia local a las necesidades o ventajas del orden nacional». Y, en verdad, en una Nación como la nuestra, de dilatado territorio, con zonas de diversos caracteres geográficos que contienen productos muy distintos, pueden ocurrir serios conflictos económicos, que deben ser regularizados o prevenidos por la intervención oportuna del gobierno general. La producción de las provincias andinas o del norte de la Nación es diferente de la producción de las provincias litorales; la industria azucarera o vinícola de las primeras exige la aplicación de una política económica moderadamente protectora, mientras que la agricultura y la ganadería de las segundas exige la aplicación de un sistema liberal.

Se explica, pues, que el gobierno central haya recibido por la Constitución el encargo de promover el bienestar general, poniendo

(45) Ob. cit., t. II, p. 37.



en práctica las medidas que con este objeto aconsejen las circunstancias y la situación particular de las provincias en cada caso ocurrente.

290. Y asegurar los beneficios de la libertad. — La Constitución argentina es, sin duda, la más generosa del mundo; para comprobarlo basta fijarse en estas palabras del preámbulo que ahora examino y en muchísimas de sus cláusulas relativas a la situación de los extranjeros en el país. Esta declaración final del preámbulo dice: «Y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino». El preámbulo americano no va tan lejos; limitáase a prometer tales beneficios «para nosotros y para nuestra posteridad» (*to ourselves and our posterity*). Una declaración tan absoluta como la de nuestro preámbulo sólo la tienen las constituciones de las repúblicas de Panamá (1904) y del Paraguay (1870). La generosidad de nuestra Constitución para los extranjeros que habitan en el suelo patrio fué sugerida por Alberdi, que, en su afán de otorgarles ventajas o privilegios excepcionales, llegaba hasta incorporar en su proyecto un capítulo intitulado «derecho público deferido a los extranjeros» (capítulo III, de la primera parte). Este capítulo contenía preceptos imperativos tan avanzados como éstos: «...Gozan (los extranjeros) de estas garantías sin necesidad de tratados, y *ninguna cuestión de guerra puede ser causa de que se suspenda su ejercicio*» (art. 21); «la Constitución *no exige reciprocidad* por la concesión de estas garantías en favor de los extranjeros de cualquier país» (art. 22). Si tales principios se hubiesen adoptado por el Congreso Constituyente del 53, sus consecuencias para la Nación hubiesen sido desastrosas e insólitas; nuestros gobiernos, ni aún en el caso de guerra, habrían podido tomar las represalias lícitas y necesarias para defender a los ciudadanos argentinos ⁴⁶.

(46) La Corte Suprema de la Nación, en un caso interesante, del que me ocuparé después en especial, ha declarado «que la protección ofrecida por la Constitución al extranjero y al capital extranjero, igualándolos al argentino en sus derechos, se refiere a los elementos que habitan en el país o que se incorporan realmente a su vida económica. No puede negarse el propósito que tuvo la Constitución de atraer la población del exterior para fomentar las pampas incultas y toda la riqueza encerrada en su territorio, pero sus ofrecimientos amplios y generosos son para «los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino», a quienes brinda esa igualdad fraterna que proclama abiertamente el artículo 20. Claro es que todas las prerro-



Debe advertirse que la libertad prometida por el preámbulo es la libertad civil, como lo explica el artículo 20 de la Constitución, cuando dice que « los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano », etc. La libertad política, que se concreta en el derecho de tomar parte en la organización y en el desempeño de los poderes públicos que constituyen el gobierno, la ley suprema argentina, como todas, la reserva a los ciudadanos, porque ellos son los que integran la soberanía política de la Nación.

La libertad civil es el fin u objeto del hombre en una sociedad jurídica; la libertad política es el medio para realizarla. La libertad civil es la facultad que tienen los hombres en una Nación civilizada de gozar, de un modo *consciente y autónomo*, de sus derechos individuales, bajo la protección de la Constitución y con sujeción a las limitaciones que la misma establezca para garantizar la salud y la seguridad social. « La libertad no consiste en lo que por ella entendían los romanos y las tribus bárbaras » — dice el profesor Montes de Oca ⁴⁷. « La libertad de las sociedades modernas — añade — no permite a cada uno de los individuos que las forman obrar indiferentemente según los impulsos de su conciencia. La libertad tiene más vallas que el poder físico: son vallas impuestas por las reglas de la convivencia social. Al desarrollarse la personalidad humana, encuentra a su lado otra persona que tiene tantas facultades, que tiene tantos derechos, que tiene tantas prerrogativas como ella: el límite de la libertad, pues, está en la esfera de acción de la libertad de los demás ».

291. El orden y la seguridad social imponen limitaciones necesarias al goce de los derechos civiles, constitutivos de la libertad. Así, fundándose en este principio necesario, un gobierno como el nuestro se halla capacitado para adoptar, según un procedimiento legal, las medidas convenientes para impedir la entrada al país a las personas que puedan perturbar el orden y la seguridad social, como también para expulsarlas del territorio si hubieren logrado

gativas de aquel artículo amparan también a las personas jurídicas, en cualquiera forma que se presenten, en cuanto es posible, previas las formalidades legales, pero esto ha de entenderse bajo las mismas condiciones que a las personas físicas, es decir, siempre que se radiquen en el país; fuera de él nada ha garantido la Constitución a los extranjeros, ni podría haberlo hecho por falta de jurisdicción ». (*Guardian Assurance Company Limited v. Gobierno Nacional*, t. 150, p. 109).

(47) *Lecciones de Derecho Constitucional*, (Buenos Aires, 1902), t. I, p. 43.



violar la vigilancia policial establecida. El sostenimiento de las instituciones del Estado y de los poderes públicos, que son sus órganos, exige, además, que la libertad individual sea reglamentada en consideración a tan fundamental propósito. « El Estado observa Campbell Black ⁴⁸ — tiene el derecho de tomar medidas esenciales a su propia salud y preservación, y para forinar reglamentos para las relaciones de los ciudadanos entre sí. Y los derechos deben ser ejercidos de acuerdo con estas leyes. Por ellas, la libertad no es tanto restringida como definida. La libertad está definida, en un sentido, por los recíprocos deberes del gobierno, y en otro sentido por la coexistencia de iguales derechos en todos. El Estado tiene derecho de mantener su propia existencia. Y por esta razón no está dentro de la legítima libertad de un individuo subvertir el gobierno, y la traición puede ser castigada por la ley. Por la misma razón, el derecho privado de propiedad está sujeto a la condición de que todas las personas contribuirán con su propiedad al sostenimiento del Estado. El Estado existe a condición de que él asegurará a cada uno el goce no turbado de sus derechos. De ahí la legitimidad de la justicia criminal. El gobierno también está obligado a proteger la salud pública, la seguridad y la moral contra las agresiones de los individuos. Y entonces la libertad de todos puede ser limitada por apropiadas reglamentaciones policiales ».

Al tratar de los derechos civiles protegidos por la Constitución, explicaré en cada caso su concepto y las limitaciones legales a que están sujetos.

292. Diré ahora que la libertad civil de todos los habitantes de una Nación organizada conforme al sistema republicano es condición esencial de este sistema, es uno de los elementos que lo definen, que lo caracterizan. Al decir esto, hago alusión a los Estados Unidos de América antes de la abolición de la esclavitud de los negros en 1865. La Constitución de 1787 era cimentada en el principio de la soberanía del pueblo y llenaba las demás exigencias de la forma republicana de gobierno, menos la relativa a la garantía uniforme de la libertad e igualdad civiles. No creyeron sus autores que éstas fueran condiciones necesarias de dicha forma, o que se derivaran de su concepto institucional como consecuencias jurídicas de aplicación general, sin excepciones odiosas para las personas de una raza determinada. La Constitución, en una de sus cláusulas más trascendentales respecto al régimen político que se esta-

(48) Ob. cit., p. 526.



blecía, dispuso que « los Estados Unidos garantizarán a cada Estado en esta Unión una forma republicana de gobierno », etc. (art. I, secc. 4^a); y en otra, que « los ciudadanos de cada uno de los Estados tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades inherentes a la calidad de ciudadanos en los otros Estados » (art. IV, secc. 2^a, cl. 1). ¿Debió entenderse que la igualdad civil de *todos* los ciudadanos para gozar de los beneficios de la libertad, prometidos por el preámbulo, era una consecuencia jurídica de la forma republicana, garantizada a los Estados? ¿Debió suponerse que los negros eran también ciudadanos protegidos por la Constitución y con derecho a todos los privilegios inherentes a la ciudadanía? — Ya he insinuado que no se creyó así, y la distinción odiosa fué amparada, algunos años más tarde, por la Suprema Corte federal en el caso célebre de Dreed Scot (1857), del que me ocuparé después.

Para la Constitución argentina la igualdad civil, prometida por el preámbulo tan generosamente, es una característica esencial de la forma republicana; y siendo esa igualdad civil, como lo es, uno de los beneficios de la libertad que se asegura, de él gozan « todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino ».

293. Invocando la protección de Dios, etc. — El preámbulo argentino termina « invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia ». Esta parte final del preámbulo no es tan sólo el resultado de la religiosidad que, es notorio, distinguía a los constituyentes del 53, ni responde únicamente a las exigencias del sentimiento religioso del país en aquella época: la invocación a Dios, que en efecto es fuente de toda razón y justicia, quiere decir en el preámbulo que bajo la protección divina se ha colocado a la Nación y a sus instituciones, como se hizo en el momento más culminante de su vida, al proclamar su independencia en 1816; quiere decir que bajo esa protección se han puesto los destinos del país. El pueblo argentino ha creído siempre en Dios, y la Voluntad Suprema le ha sido propicia en todas las épocas de su historia. Un pueblo sin fe en Dios no es capaz de concebir los grandes principios de la moral y del derecho, ni es capaz de formularlos en la ley escrita que lo rige.

Y para concluir, recordaré las siguientes palabras de un filósofo político nuestro: « Hay una fórmula tan vulgar como profunda, que sirve de encabezamiento a casi todas las constituciones conocidas. Casi todas empiezan declarando que son dadas « en nombre de Dios, legislador supremo de las naciones ». Estas palabras gran-

des y hermosas deben ser tomadas, no en un sentido místico, sino en su profundo sentido político. Dios, en efecto, da a cada pueblo su constitución o manera de ser normal, como la da a cada hombre »⁴⁹.



(49) Alberdi, *Bases* (1ª ed. cit. de 1852), p. 77.

Reforma de la Constitución



294. Principios generales. — Explicada en capítulos anteriores la formación de la Constitución Argentina, definido el fundamento de su autoridad soberana sobre el pueblo y, además, analizados los objetos que con ella quienes la redactaron se propusieron conseguir, expresados en el preámbulo sintética y elocuentemente, me parece lógico y provechoso que ahora explique cómo puede ser enmendada o reformada en todo o en cualquiera de sus partes.

No podría ponerse en duda la conveniencia de que la misma Constitución prevea las necesidades futuras de reforma y establezca el procedimiento que deberá seguirse en tales casos, porque la sociedad evoluciona incesantemente y los elementos o condiciones de su desarrollo cambian y se transforman. La vida de una Nación no puede comprimirse ni contenerse por la sola virtud de fórmulas jurídicas; todo lo que éstas pueden justamente hacer, es regular, ordenar, gobernar esa vida social según sus condiciones y sus exigencias. Todas las leyes, sean constitucionales u ordinarias, que no se ajusten a la idiosincrasia y a los intereses de la Nación, son artificios caprichosos que están destinados a desaparecer, y no pertenecen al dominio del derecho político sino al de las especulaciones o disertaciones académicas. La Constitución debe ser el exponente completo del desarrollo orgánico del país, para que pueda considerarse como garantía permanente de buen gobierno del mismo. Sus autores no pudieron tener al confeccionarla el don divino de la omniscencia, esto es, no pudieron humanamente hacerla tan perfecta que no fuese susceptible de correcciones o enmiendas ulteriores, impuestas por situaciones o hechos que ellos no podían prever. Por otra parte, quizá las dificultades del momento político en que la sancionaron no les permitieron hacer deter-



minados arreglos, teniendo que dejarlos pendientes para efectuarlos en otro momento más propicio. Esto ocurrió a la Constitución norteamericana con la cuestión de la libertad civil, que no fué sino a medias resuelta por la Convención de Filadelfia, porque lo referente a la esclavitud de los negros quedó entonces sin ser completamente solucionado, y sólo fué decidida la abolición definitiva sesenta y ocho años más tarde.

Pero no porque la Constitución nacional sea susceptible de reformas conforme a las exigencias de la evolución social y de acuerdo con sus condiciones particulares, podrá deducirse que tales reformas deban facilitarse en absoluto, ni que esto sea una consecuencia del principio democrático, es decir, del poder del pueblo para hacerlo en cualquier momento. La buena doctrina está en la otra tesis, en la que afirma que debe propenderse a la mayor estabilidad de las instituciones fundamentales del país, porque éstas son las únicas bases en que reposan el orden público y las libertades individuales. Como advertía Estrada¹, « en los gobiernos mixtos hay una parte móvil en la Constitución, pero hay otra parte estable; lo que Bagehot llamaba « la parte imponente de la Constitución ». Esta es su base inalterable, porque no es posible cambiar el conjunto de la Constitución y su equilibrio sino de dos modos: o por la revolución que la destruye, o por la reforma que, dependiendo del común acuerdo de las entidades soberanas, no puede menos de ser lenta, madura, progresiva; y por consiguiente, puede hacerse insensible y tan robusta y vivaz como la forma primitiva que modifica. La verdad es — concluía Estrada — que ese es lado vulnerable de las instituciones republicanas ». En efecto, en las formas mixtas o gobiernos mixtos, como el de Inglaterra y, en general, como lo son las monarquías limitadas de Europa, hay una garantía de estabilidad para la Constitución en la continuidad permanente del poder real, de la corona. La antigua frase: « el rey ha muerto, viva el rey! » — demuestra bien cómo la Constitución del país sobrevive y perdura indefinidamente. Es la *parte imponente* de la Constitución, como la llama Bagehot², que asegura, con su propia existencia ininterrumpida, la existencia de aquélla.

En el sistema republicano, fundado sobre el principio de la soberanía del pueblo, debe ser la misma Constitución política del Estado la que establezca y asegure su propia existencia, imposibi-

(1) Ob y ed. cit., t. II, p. 29.

(2) V. más adelante capítulo IV.



litando las reformas inopinadas o antojadizas, porque, como ya lo he dicho, las instituciones fundamentales que ella contiene son los únicos cimientos en que reposan el orden público y las libertades individuales ^{2 bis}.

La Constitución argentina ha conciliado estos dos aspectos del principio esencial en materia de reformas: éstas son posibles, pero deben realizarse según un procedimiento establecido, para que sean consecuencia del examen maduro y tranquilo y expresen verdaderamente la voluntad soberana de la Nación. Antes de estudiar el sistema de nuestra Constitución, es preciso saber, en general, cuáles son los que a este respecto se conocen en ciencia política y en el derecho constitucional comparado.

295. Sistema de Constitución flexible. — Se hace por los autores una distinción importante y necesaria entre las constituciones que llaman «flexibles» y las que denominan «rígidas». Según Dicey³, «una Constitución flexible es una Constitución en virtud de la cual toda ley, cualquiera que sea, puede ser legalmente cambiada con la misma facilidad y de la misma manera por un solo y mismo cuerpo.» La «flexibilidad» de nuestra Constitución —

(2 bis) El conocido publicista Assis de Chateaubriand escribió desde Río de Janeiro para *La Nación*, de la Capital argentina una interesante colaboración, bajo el epígrafe de «El fetichismo de las revisiones constitucionales». Transcribo a continuación un párrafo interesante de dicho escrito, a propósito de la tesis desarrollada en el texto (v. *La Nación*, noviembre 24 de 1923).

«La lección de la experiencia dice que no son los más prósperos, los más felices, o los más adelantados políticamente los países que más enmiendan sus constituciones. Basta ver la serie de naciones más experimentadas en el asunto para comprobar que no son precisamente aquellas que más alteraciones han introducido en sus leyes fundamentales las que más se han desarrollado social y políticamente. Ningún país europeo reformó más su Constitución que España durante el último siglo, y, entretanto, no por eso consiguió alcanzar el progreso de Inglaterra, Francia o Alemania. Méjico, desde 1824 hasta 1877, elaboró nada menos que 11 Constituciones; Bolivia, en 45 años, tuvo diez; el Perú, desde 1823 hasta 1860, tuvo ocho; Chile, desde 1821 hasta 1874, poseyó nueve, y ninguno de estos inveterados reformadores de constituciones logró el régimen de tranquilidad, de paz social y de progreso económico del Brasil monárquico, viviendo todo el segundo Imperio con una sola Constitución. Los grandes Estados de la Federación brasileña no cuentan ninguno en su historia la serie de revisiones constitucionales que señalan la vida de los pequeños, por su tamaño o por su significación política, como Alagoas, Amazonas, Mará y Pará».

(3) *Introduction à l'étude du Droit Constitutionnel* (ed. francesa, París, 1902), p. 112; Bryce, *The American Commonwealth* (trad. franc., París, 1911), t. I, págs. 525 y 526.



agrega — consiste en el derecho de la corona y de las dos cámaras para modificar o abrogar una ley cualquiera; ellas pueden cambiar el orden de sucesión a la corona o abrogar las leyes, de la misma manera que pueden hacer una ley permitiendo a una compañía crear un nuevo ferrocarril de Oxford a Londres». Así, en el sistema constitucional de Inglaterra no se ha hecho distinción fundamental alguna entre poder constituyente y poder legislativo ordinario. El Parlamento tiene la plenitud del poder político, mejor dicho, es la personificación del soberano, del poder de la Nación. Teniendo el carácter y las funciones esenciales a un cuerpo constituyente, puede enmendar la Constitución, en el todo o en cualquiera de sus partes, por el procedimiento observado para la sanción de las leyes ordinarias o según el procedimiento o tramitación que él mismo prescriba. Además, el Parlamento británico es a la vez asamblea constituyente de las diferentes partes que forman el imperio, y en este concepto es que presta su sanción definitiva a las constituciones particulares de aquéllas, como lo hizo en 1867 para el Canadá, en 1902 para Australia y en 1910 para las provincias de Sud Africa.

La Constitución inglesa es, pues, el tipo más completo de Constitución flexible, porque en ella no está separado el poder constituyente del poder legislativo ordinario, siendo ambos desempeñados por la misma asamblea, por el mismo cuerpo representativo de la soberanía nacional, por el Parlamento, siguiéndose los procedimientos legislativos ordinarios. El es el único juez de su competencia jurídica y, por lo tanto, toda ley que sancione es *constitucional*, es decir, está autorizada por sus poderes ilimitados ⁴.

296. Sistema de Constitución rígida. — Este otro sistema consiste en que « ciertas leyes, conocidas generalmente como leyes fundamentales o constitucionales, no pueden ser cambiadas de la misma manera que las leyes ordinarias »... « En una Constitución rígida, el término « constitucional » aplicado a una ley tiene un sentido perfectamente definido. El significa que una disposición particular pertenece a los artículos de la Constitución, y no puede ser cambiada legalmente con la misma facilidad y de la misma manera que las leyes ordinarias » ⁵. Según este sistema, establécese una distinción o separación fundamental entre el poder constituyente

(4) Véase *El poder de declarar la inconstitucionalidad de las leyes*, del autor (Buenos Aires, 1914).

(5) Dicey, ob. cit., p. 113; Bryce, obra y lugar citados.



y el poder legislativo ordinario; El Parlamento no es Convención constituyente y Legislatura a la vez; no puede modificar la Constitución del Estado de la misma manera y por el mismo procedimiento con que sanciona las leyes comunes.

Algunas constituciones de ese tipo establecen que, si bien las reformas podrán ser efectuadas por el Parlamento, éste se renovará «totalmente» para ese caso y seguirá al efecto un procedimiento o trámite extraordinario⁶; otras no imponen una renovación especial, pero sí esta última condición. La Constitución del Brasil, por ejemplo, que es de este tipo, prescribe lo siguiente: La Constitución podrá ser reformada por iniciativa del Congreso nacional o de las asambleas de los Estados: 1° Considérase propuesta la reforma cuando, siendo presentada por una cuarta parte, por lo menos, de los miembros de cualquiera de las cámaras del Congreso nacional, fuera aceptada, en tres discusiones, por dos tercios de los votos en una y otra cámara, o cuando fuera solicitada por dos tercios de los Estados, en el curso de un año, representado cada Estado por la mayoría de votos de su Asamblea. 2° Esta propuesta se dará por aprobada si al año siguiente lo fuere, mediante tres discusiones, por mayoría de los dos tercios de los votos en las dos cámaras del Congreso. 3° La propuesta aprobada se publicará con las firmas de los dos presidentes y secretarios de las dos cámaras y se incorporará a la Constitución como parte de ella. 4° No podrán ser admitidos como objetos de deliberación del Congreso, proyectos tendientes a abolir la forma republicana federativa o la igualdad de representación de los Estados en el senado (Const., art. 90). En la Constitución brasileña, pues, el poder constituyente no es el mismo poder legislativo obrando según su capacidad ordinaria.

297. La Constitución de Estados Unidos fué la primera que determinó esta distinción o separación entre uno y otro poder: «El Congreso — dispone el art. V — siempre que las dos terceras

(6) Por ejemplo, la Constitución de Bélgica: «El poder legislativo tiene derecho para declarar que hay lugar a la reforma de la disposición constitucional que designe. Después de esta declaración, quedarán disueltas las cámaras, convocándose otras nuevas con arreglo a lo dispuesto en el art. 71. Estas cámaras, de acuerdo con el rey, deliberarán sobre los puntos sometidos a la reforma. En este caso, para que puedan deliberar las cámaras, se requiere en cada una la presencia, cuando menos, de las dos terceras partes de sus individuos, sin que pueda recaer acuerdo que no reuna siquiera las dos terceras partes de los presentes» (Const., art. 131). También la Constit. de Holanda (arts. 194, 195, 196 y 197).



partes de ambas cámaras lo juzgue necesario, propondrá enmiendas a esta Constitución, o a solicitud de las legislaturas de las dos terceras partes de todos los Estados convocará una Convención para proponer enmiendas, las que, en cualquiera de los dos casos, serán válidas para todos los objetos y propósitos como parte de esta Constitución, cuando estén ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los diversos Estados, o por convenciones en tres cuartas partes de los mismos, según que uno u otro método de ratificación haya sido propuesto por el Congreso; con tal de que ninguna enmienda que pueda hacerse antes del año 1808 afecte en manera alguna la primera y cuarta cláusulas de la IX^a sección del artículo 1^o, y que ningún Estado, sin su consentimiento, sea privado de su sufragio igual a los demás en el senado ».

J. Madison, en « El Federalista »⁷, explicaba el artículo transcrito con particular conocimiento de sus propósitos, porque, como es sabido, había formado parte de la Convención de Filadelfia, representando al Estado de Virginia: « No podía menos que preverse que la experiencia ha de sugerir alteraciones útiles — decía. Era, pues, necesario que se proveyese al modo de introducirlas. El que ha preferido la Convención parece llevar el sello de la conveniencia: precave igualmente contra esa facilidad extrema que haría que la Constitución fuera demasiado inestable, y la extrema dificultad que podría perpetuar los defectos hallados. Además, habilita de igual modo al gobierno federal y a los gobiernos locales para iniciar la enmienda de los errores que señale la experiencia respectiva. La excepción en favor de la igualdad de sufragio en el senado fué probablemente considerada como una salvaguardia para la soberanía remanente (*residuary*) de los Estados, comprendida y asegurada por ese principio de representación en una rama de la Legislatura, y en eso insistieron probablemente los Estados particularmente apegados a esa igualdad. La otra excepción debe haber sido admitida por las mismas consideraciones que produjeran el privilegio sostenido por ella ».

De los dos procedimientos establecidos para la reforma de la Constitución americana solamente se ha seguido, después de su sanción, el que autoriza al Congreso federal para proponerla y a las legislaturas de los Estados para ratificarla. Así se han efectuado las diez y nueve enmiendas que hasta ahora han sido incorporadas a ella.

(7) Número 43.



298. El método adoptado por la Constitución argentina. —

En nuestro régimen constitucional se ha establecido también la distinción necesaria entre poder constituyente y poder legislativo ordinario⁸. La Constitución, ley suprema del país (artículo 31), *puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto* (art. 30). El principio general en materia de reforma, esto es, el de la conveniencia indiscutible de asegurar la estabilidad de la Constitución y a la vez posibilitar las enmiendas cuando sean impuestas por la situación del país, ha sido acertadamente reglamentado en el artículo transcrito. La Constitución puede ser reformada por un cuerpo representativo de la soberanía distinto del cuerpo legislativo, reconociéndose a éste, sin embargo, como el órgano natural de la voluntad de la Nación para declarar la necesidad de la reforma⁹.

La Constituyente de 1853 adoptó este mismo sistema, si bien con algunas diferencias importantes que debo considerar brevemente. Había dispuesto, en primer lugar, que las reformas solamente serían factibles después de « pasados diez años desde el día en que la juren los pueblos ». Esta limitación al poder del Congreso y por consiguiente al propio poder soberano de la Nación, obedecía al propósito de garantizar la estabilidad de la Constitución, por cuya suerte quizá se temía, oponiendo una valla a los desbordes de las pasiones políticas tan exaltadas en aquella época. Los convencionales de Santa Fe seguían así el consejo de Alberdi, que en su proyecto había propiciado esa limitación (art. 37). Los sucesos políticos posteriores vinieron a demostrar que no era práctica aquella restricción, sino más bien un obstáculo para que la ley suprema pudiese ser susceptible de modificaciones exigidas por circunstancias nuevas, por hechos o situaciones especiales. La reincorporación de Buenos Aires a la unión federal traía como consecuencia obvia su derecho a la revisión del código político sancionado por un Congreso en que no estuvo representada. — ¿Qué hacer? — O se respetaba por

(8) C. S. N., t. 33, p. 194 (Municip. de la Capital v. I. A. de Elortondo).

(9) El sistema de la Constitución flexible no carece de antecedentes en nuestro país; los tiene en las leyes fundamentales u orgánicas de la Provincia de Buenos Aires sancionadas por su « Junta de Representantes », desde 1821 hasta 1854. Véase mi obra *Introducción al Derecho Público Provincial* (Buenos Aires, 1913), págs. 182 a 184.



el gobierno de la Confederación la cláusula que prohibía toda reforma hasta después de diez años de la fecha en que aquella fué jurada y se imponía *velis nolis* a la Provincia de Buenos Aires, lo que hubiera sido injusto y tal vez arriesgado; o se hacía caso omiso de dicha cláusula y se reconocía a esta Provincia el derecho de revisión, lo que era desde luego una transacción patriótica y estaba, además, en armonía con los principios federalistas en que se inspira la Constitución de 1853. Como antes se dijo, el pacto de San José de Flores (10 de noviembre de 1859) acordó a la Provincia disidente el derecho de examinar la Constitución y proponer las enmiendas que una Convención local, especialmente convocada a ese efecto, considerase oportuno hacer. El artículo 30 de la Constitución del 53 estaba, pues, modificado de hecho en esa parte.

299. Fundando la enmienda a este artículo, tendiente a suprimir de la cláusula la limitación referida, dijo Sarmiento en la Convención provincial ¹⁰: « Para comprender la necesidad de este artículo (se refería a la enmienda), no hay más que presentar el hecho de la existencia de la Convención. Podremos decir como Descartes: pienso, luego existo. La Convención existe; luego, esa parte está reformada. No hay razón para dudar ni por un momento que el hecho de la existencia de la Convención está realizado. Por consecuencia se ha quitado una cosa, que el objeto para que se había establecido ya no existe ».

El redactor de la comisión examinadora de la misma Convención, explicando los motivos de la enmienda que se hacía al artículo 30, dice: «... Aunque podrá decirse que este artículo ha sido enmendado ya por el pacto de noviembre, esto, tan lejos de ser una objeción, es una razón de más para incluir esa enmienda entre todas las otras que hayan de hacerse a la Constitución; y por otra parte, una prescripción tan ilimitada y absoluta no puede entenderse derogada tácitamente por un acto que no ha tenido aun aprobación legal. Sobre todo, no debe dejarse lugar a dudas e interpretaciones, cuando se presenta la ocasión de consignar claramente el alcance de las prescripciones constitucionales, en la forma en que quedan modificadas por el pacto; y esto es tanto más necesario respecto del artículo 30, cuanto su enmienda es la base precisa de todas las que pueden proponerse »... « La estabilidad de la Constitución debe esperarse de sus buenos preceptos y de sus beneficios prácticos, y no de prohibiciones absurdas de enmendar

(10) En la sesión del 1º de mayo de 1860.



sus propios defectos, que al fin concluyen comúnmente por ser desatendidas, como está sucediendo actualmente. Esas trabas son contrarias a la legislación constitucional de los países más bien organizados, como se ha demostrado incidentalmente en la sesión anterior, con el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos, la de Chile y otros países, incluso Buenos Aires mismo; en donde, a pesar de que se presenten las más grandes facilidades para la enmienda, o no han sido nunca enmendadas las constituciones o lo han sido muy rara vez. El no existir en ninguna otra Constitución republicana la restricción impuesta al derecho de enmienda por la de las provincias argentinas, no es un hecho casual; pues esto nace de la naturaleza misma del sistema, que reconoce por principio fundamental la soberanía del pueblo, de donde resulta que la manifestación de la voluntad del pueblo de hoy no puede privar al que le suceda de ejercer un derecho igual al suyo, no teniendo tampoco medio alguno de evitarlo; y de todos modos, siempre sería insensatez imponerse así mismo el deber de no remediar sus propias faltas ».

La supresión de dicha restricción contenida en el artículo 30 fundábase, por lo demás, en las siguientes razones que también expone el redactor: « El pueblo de las provincias confederadas ha jurado observar esa disposición, es decir, no reformar la Constitución antes de pasados diez años desde el día en que ha sido jurada; y mientras ese artículo no sea derogado expresamente, muchos de los que hayan prestado juramento de observarlo pueden creerse obligados, en conciencia, a no admitir ninguna enmienda a la Constitución antes del año 63; siendo de notarse que, en el pacto, como es muy natural, no hay una sola palabra que los obligue a admitirlas » ¹¹.

300. Otra particularidad de los textos de 1853, en esto del sistema establecido para la reforma constitucional, consistía en que daban al senado el privilegio exclusivo de la iniciativa: « Sólo el senado inicia las reformas de la Constitución » — disponía el artículo 51. Esta otra limitación, que tampoco tenía ningún fundamento desde un punto de vista lógico o institucional, fué también suprimida por la reforma de 1860. Sarmiento explicó la enmienda en la sesión del 7 de mayo de la Convención provincial, aduciendo buenas doctrinas, que deducía fácilmente del principio de la soberanía

(11) *Convención Nacional de 1898 y antecedentes de 1853, 1860 y 1866*, publicación oficial, citada (1898), p. 1972 y sigs.



popular. Los motivos de la enmienda están claramente expuestos en el informe de la comisión examinadora: « Además de que el senado es el cuerpo que más imperfectamente representa la soberanía popular, como se ha indicado al final de la sección relativa a la composición de los poderes, la iniciativa reservada en su favor por el artículo 51 es contraria a la esencia del principio de la misma soberanía delegada, desde que la reforma de la Constitución es un acto legislativo que ejercen los representantes del pueblo, y no pueden tener la facultad de ejercerlo con prohibición del medio para hacer efectiva la delegación, siendo este medio la iniciativa, de que no podía despojarse a una parte de ellos. Se comprende que esta restricción responda a la ficción constitucional de que el senado representa a las provincias, como en los Estados Unidos; pero, además de que ésta no es sino una cosa convencional, en los Estados Unidos el pueblo tiene también esa atribución, y la tienen las legislaturas locales, como ambas cámaras nacionales; lo que desautoriza de todo punto esta invención sin precedentes en los fastos constitucionales y sin razón plausible que la motive » ¹².

La Convención nacional *ad hoc* que se reunió en Santa Fe el mismo año 1860 aceptó las dos modificaciones propuestas por la Convención provincial al sistema de efectuar las reformas a la Constitución, quedando el artículo 30 en la forma actual.

301. Explicación del procedimiento.—« La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros » — prescribe dicho artículo. La Constitución argentina no faculta a las legislaturas provinciales — como la norteamericana y la brasileña — para iniciar reformas. Hay, pues, una diferencia importante, no sólo en este punto de la iniciativa, sino también en todo el procedimiento establecido. El no haberse acordado a las legislaturas el derecho de iniciar la reforma no quiere decir que las provincias, como unidades orgánicas de la Nación, no tengan una parte efectiva en aquélla, así como la tuvieron en la formación de la ley suprema; puesto que estando corporativamente representadas en el senado federal tienen los medios adecuados para oponerse a toda enmienda que pueda afectar sus derechos autonómicos. Sobre este punto observa un autor ¹³, que « la anarquía profunda que dominó a las provincias argentinas desde

(12) Publicación oficial citada, p. 1111.

(13) P. Araya, *Comentario a la Constitución de la Nación Argentina* (Buenos Aires, 1908), t. I, p. 356.



su emancipación y su resistencia a organizarse regularmente, no obstante que ellas se pronunciaron por la nacionalidad¹⁴, es la causa de que se haya más bien temido entre nosotros la intervención de los pueblos y legislaturas provinciales tanto que, debido a esa desconfianza, exigióse para la convocatoria de nuestra Convención Constituyente de 1853, el que los delegados que debían constituirla habían de venir sin derecho de reserva alguna en cuanto a la extensión de su mandato ».

Pero no está la razón del procedimiento establecido por el artículo 30 en esos antecedentes visiblemente exagerados por el citado autor, que no logra dar una explicación satisfactoria de dicho precepto. Se desconoció a las legislaturas provinciales, en 1853, el derecho de iniciar reformas a la Constitución federal porque no se confiaba mucho en la competencia que tendrían sus miembros para esa función, así como también se dudaba de semejante aptitud en los constituyentes de Provincia para elaborar las constituciones particulares, por cuanto se dispuso que éstas serían sometidas al Congreso *para su revisión*, antes de que pudieran ser promulgadas (arts. 5 y 103, textos de 1853). Así, el Congreso de la Confederación revisó y aprobó todas las constituciones provinciales, excepto la de Buenos Aires, porque esta Provincia se encontraba separada de la unión en aquella época. « Las razones que aconsejaron esta medida de circunstancias — se lee en el redactor de la comisión examinadora de la Convención de 1860 — fueron la presunción de que en las provincias de menos ilustración, o bajo la influencia de dominaciones personales, no acertasen a darse una Constitución regular »... « Aquella disposición protectora era, además, una derogación del principio de la soberanía popular, y aplicada a las legislaturas y convenciones *a quienes se suponía deficientes de capacidad* para desempeñar con acierto su mandato, una falta de tacto que en vano quería cohonestarse con la conveniencia de regularizar y uniformar las constituciones provinciales; pues que el hecho había ya demostrado la inutilidad de la previsión y, si hubiese sido útil, el caso había desaparecido, pues todas las provincias estaban constituidas, y sólo Buenos Aires, cuya actual Constitución habrá que reformar para adaptarla a los principios y declaraciones de la

(14) Este segundo cargo es injusto e infundado; creo haber probado en la primera parte de esta obra que las provincias se resistían únicamente a admitir el régimen unitario.



Constitución federal, tendría, si el artículo quedase subsistente, que hacer aquel mal aconsejado sometimiento a revisión »¹⁵.

302. Volviendo al procedimiento prescripto por el artículo 30, debe tenerse en cuenta que las dos terceras partes de votos requeridos por esta cláusula, tienen que referirse al total de los *miembros existentes* en cada cámara en el momento en que la reforma se decide. Esta conclusión surge espontáneamente de los mismos términos empleados en el texto. Así, si en la cámara de diputados, de 158 miembros, hubiere ocho vacantes, las dos terceras partes serían cien; si en el senado, de 30 miembros, hubiese tres vacantes, los dos tercios serían diez y ocho. Exigiendo estas mayorías extraordinarias, la Constitución se ha propuesto, como lo he dicho antes, imposibilitar las iniciativas reformistas que no sean realmente apoyadas por la voluntad nacional¹⁶.

303. Poderes de las convenciones. — El Congreso, cuando declara la necesidad de reformar la Constitución, *ejerce una función particular que no tiene estrictamente el carácter de una ley*. Este concepto no deja de tener cierta importancia, pues si se atribuye a la declaración del Congreso el carácter de una ley el poder ejecutivo, como poder legislador, según nuestro sistema constitucional (arts. 86, inciso 4º, 68, 69, 70 y 72 de la Constitución), podría ejercer la facultad del veto (art. 72). Claro está, como observa un autor¹⁷, que ese veto sería contrarrestado por los mismos dos tercios de votos en cada cámara, que sancionaron la iniciativa de reforma, pero acarrearía una complicación en el procedimiento, una dilación en el trámite, que ni está autorizado por la Constitución, ni sería en ningún sentido conveniente.

Por otra parte, el Congreso que convoca la Convención determina cuál será su composición. Para la que se reunió en 1866, la ley de junio 14 de 1866 (Nº 172) dispuso que se compondría del mismo número de miembros que integraba la cámara de diputados y en la proporción establecida por el artículo 38 de la Constitución. Para la que se reunió en 1898, la ley de septiembre 23 de 1897 (Nº 3507),

(15) En la publicación oficial citada, págs. 1081 y 1082.

(16) Compárense: Estrada, obra y ed. cit., t. II, págs. 30 y sigs.; López, *Curso de Derecho Constitucional* (Buenos Aires, 1891), págs. 130 y sigs.; en contra, Vedia, obra y ed. citadas, p. 131.

(17) Montes de Oca, ob. y ed. cit., t. I, p. 499; véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, p. 188. Trataré este punto más detenidamente al ocuparme del veto presidencial, por razones de método.



fijó también el número y la proporción de sus miembros de acuerdo con el mismo divisor común determinado para la composición de la cámara popular (art. 37).

Examinaré ahora los poderes de la Convención. De los términos del artículo 30, infiérese fácilmente que la Convención debe tener poderes limitados, en el sentido de que no podrá modificar otros artículos o partes de la Constitución que aquellos cuya reforma ha sido declarada necesaria por el Congreso; « la necesidad de reforma debe ser declarada *por el Congreso* », dice el texto. La Convención no tiene poderes suficientes para declarar por sí misma la necesidad de efectuar otras reformas. Así lo han entendido el Congreso y las convenciones de 1866 y de 1898 — principalmente esta última, que fijó claramente la doctrina — como va a verse en seguida. La ley de 1866 especificó cuáles eran las partes de la Constitución que había necesidad de reformar: los artículos 4° y 67, inciso 1°, y la ley de 1897 hizo otro tanto: los artículos 37, 67, inciso 1° y 87.

304. En 1898 se presentó a la Convención un proyecto de resolución por el convencional doctor Gregorio Romero, concebido en estos términos: « La Convención nacional resuelve expresar que se considera autorizada solamente para deliberar sobre los artículos de la Constitución cuya reforma ha sido declarada necesaria por la ley 3507, de septiembre 23 de 1897 » (en la sesión del 2 de marzo). Fundándolo, su autor decía: « Antes de entrar a la deliberación de los asuntos que han motivado la convocación de esta asamblea, paréceme necesario resolver esta cuestión de alta importancia: ¿ puede la Convención presente ocuparse en discutir asuntos no comprendidos en la ley de su convocatoria? Considero, señor presidente, que es necesaria esta resolución, porque las entidades colectivas deben empezar por conocer su propia naturaleza, sus propios deberes; por contar y medir el número y alcance de sus facultades y de sus atribuciones, pues de otra manera se corre el peligro, el formidable peligro, de atribuirse facultades que no se tiene o de exagerar aquellas que se poseen, y ambos despeñaderos llevan necesariamente al despotismo »... « Considero también oportuna esta resolución, porque esta es una cuestión que debe solucionarse en la alta y serena región del derecho constitucional, abstrayéndola por completo de todo objeto transitorio, de todo interés que pueda apasionar los ánimos; en el primer caso, se resolverá sin apasionamiento de ninguna clase; en el segundo, podrá venir a estrecharse



el criterio, podrá cerrarse el horizonte por un lado, para ver solamente por el lado del partido tomado de antemano »¹⁸.

El proyecto de resolución presentado por el doctor Romero tenía una trascendencia inmediata, porque se proponía cerrar las puertas de la Convención reformadora a una solicitud que circulaba pidiendo que ésta suprimiese de la ley suprema toda disposición sobre religión determinada; es decir, sobre la religión católica. En efecto; la solicitud referida se presentó suscripta por 22.000 habitantes de la República, dándosele entrada en la sesión del 4 de marzo¹⁹. Con este motivo, el convencional doctor G. Ferrer decía en la misma sesión: « Yo creo que la Convención no puede ocuparse de esta solicitud, por cuanto la materia a que se refiere no se halla comprendida en los puntos que motivan la Convención y que fijan el límite de sus facultades y de sus atribuciones. Creo que esto puede decirlo la Convención directamente, sin que se ponga en tela de juicio si ella tiene o no mayores atribuciones que aquellas que la ley le señala. Me parece, señor presidente, que no puede ponerse esto en discusión, ni someterse a estudio siquiera. Evidentemente, se halla fuera de los puntos que han motivado la Convención; luego, no puede ser tomada en consideración. Es por esta razón que pienso que esa solicitud no debe seguir trámite ninguno, y que debe devolverse a los interesados »²⁰. La moción fué aprobada.

305. Quedaba así establecida la doctrina de que la Convención reformadora tiene poderes limitados en cuanto al ejercicio de sus funciones: no puede modificar sino los puntos o artículos de la ley fundamental que han sido incluidos por el Congreso en la convocatoria. La doctrina contraria no podría ser sostenida por algún razonamiento serio. Pondría en conflicto a la Convención con el Congreso y, ante todo, importaría un contrasentido constitucional: la declaración de la necesidad de reforma hecha por el Congreso, sobre tales o cuales puntos, sería completamente inútil; ¿para qué se exigiría esa declaración concreta si la Convención pudiera iniciar otras enmiendas? Por lo demás, el texto del artículo 30 es bastante claro, y no puede haber motivos para discutirlo. Si la Constitución hubiera querido que la Convención tuviera una iniciativa amplia, ilimitada, lo habría dicho expresamente, o, por lo menos, no se hubiese dado a aquel artículo la redacción intergiversable que tiene.

(18) Publicación oficial citada, p. 35.

(19) Idem, p. 39.

(20) Publicación oficial citada, p. 39.



La Convención puede, sin embargo, no hacer lugar a las reformas propuestas por el Congreso. El fundamento de este principio es obvio y fácilmente se explica. « Si la Convención estuviera obligada a seguir el espíritu del Congreso — dice Estrada — sería una rueda inútil »²¹. Bastaría, en efecto, que el mismo Congreso redactara las enmiendas; no habría razón alguna para separar el poder constituyente del poder legislativo ordinario. La doctrina quedó establecida por la Convención de 1898, que no hizo lugar a la reforma del artículo 67, inciso 1°²².

La Convención procede discrecionalmente, como órgano de la soberanía, a efectuar las reformas según su criterio propio. Una vez que éstas son sancionadas quedan de pleno derecho incorporadas a la Constitución y tienen desde su publicación, completa fuerza y validez legítima.

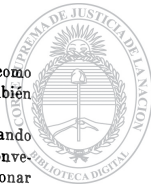
Agregaré, para concluir este párrafo, que el Congreso, cuando convoca la Convención, determina la forma en que debe hacerse la elección de los miembros de esta última, la cual forma es la misma que la ordenada por ley electoral para la elección de diputados.

Los convencionales, en fin, gozan de los privilegios parlamentarios de los legisladores, como lo dispuso expresamente la convocatoria de 1897 (art. 6°), porque les son indispensables para poder desempeñar su mandato libremente y con eficacia. Así como no es concebible un cuerpo legislativo sin que sus miembros tengan debidamente garantizada su independencia de acción y la inmunidad de su palabra, tampoco puede concebirse una Convención constitucional sin que su funcionamiento autónomo esté realmente amparado.

306. El referéndum constitucional. — En la Confederación suiza y en los Estados de la unión norteamericana se ha adoptado un sistema diferente al nuestro para efectuar la reforma constitucional; y como ese sistema es la última palabra de la democracia moderna y ha sido tan encomiado por los publicistas, creo que no debo terminar este capítulo sin dedicarle algunas breves páginas. Me refiero al sistema del *referéndum popular*, que es una variante de la democracia pura, vale decir, del gobierno del pueblo por el pueblo mismo, y consiste en que éste sanciona directamente las leyes fundamentales o las enmiendas a ellas, preparadas por una asamblea de representantes, que es la misma Legislatura ordinaria o una

(21) Obra y lugar citados.

(22) Publicación oficial citada, p. 154.



Convención especial elegida con ese objeto. Tanto en Suiza como en los Estados norteamericanos, el *referéndum* se aplica también para la sanción de las leyes ordinarias.

El *referéndum* puede ser: *ante legem*, que tiene lugar cuando el pueblo expresa su opinión, afirmativa o negativa, sobre la conveniencia de verificar una reforma a la Constitución o de sancionar una ley sobre un asunto determinado; *post legem*, cuando el pueblo manifiesta su opinión, afirmativa o negativa, sobre una reforma constitucional proyectada por una Convención o por la Legislatura, o sobre una ley ya sancionada por esta última. La primera forma es llamada corrientemente *referéndum de iniciativa*. Puede ser, además, *facultativo* u *obligatorio*: el primero — dice un autor ²³ — es aquel que es pedido por determinado número de ciudadanos (o de cantones en Suiza) sobre una ley que no ha entrado todavía en vigor; el segundo ocurre cuando — según el mismo autor ²⁴, — las leyes votadas por la asamblea representativa son necesariamente e *ipso jure* sometidas a los ciudadanos, que las aprueban o las rechazan, y no son perfectas sino cuando han sido ratificadas expresamente.

307. En Suiza ²⁵.— El *referéndum* constitucional tiene antiguos orígenes en Suiza; pero la Constitución de mayo de 1802 es la primera sobre la que el pueblo haya emitido su voto en el orden nacional ²⁶. La Constitución federal vigente adopta el *referéndum* en las condiciones siguientes: Cuando una rama de la Asamblea federal decreta la revisión total de la Constitución, y la otra rama no consiente en ello, o bien cuando cincuenta mil ciudadanos suizos que tengan el derecho de votar, piden la revisión total, la cuestión de saber si la Constitución federal debe ser revisada será, en uno u otro caso, sometida al voto del pueblo suizo, por sí o por no. Si, en uno u otro de estos casos, la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, los dos consejos ²⁷ serán renovados para elaborar la revisión (art.

(23) J. Signorel, *Étude de Législation comparée sur le Referendum Législatif* (París, 1896), p. 315.

(24) Idem, p. 345.

(25) Véase A. Soubies & E. Carette, *Les régimes politiques au XXe. siècle; La République Démocratique* (París, 1907), págs. 186 y sigs.

(26) Th. Curti, *Le Referendum. Histoire de la législation populaire en Suisse* (París, 1905), p. 108.

(27) Que forman la Legislatura de la Confederación.



120). La revisión parcial puede efectuarse, sea por vía de iniciativa popular, sea en las formas estatuidas por la legislación federal. La iniciativa consiste en una demanda presentada por cincuenta mil ciudadanos suizos, que tengan derecho de voto, reclamando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la abrogación o modificación de determinados artículos de la Constitución vigente. Si mediante la iniciativa popular varias disposiciones diferentes son presentadas para ser revisadas, o para ser introducidas en la Constitución federal, cada una de ellas debe formar el objeto de una demanda de iniciativa distinta. La demanda de iniciativa puede revestir la forma de una proposición concebida en términos generales o de un proyecto redactado en todas sus partes. Cuando la demanda de iniciativa está concebida en términos generales, las cámaras federales, si la aprueban, procederán a la revisión parcial en el sentido indicado, y someterán el proyecto a la adopción o al rechazo del pueblo y de los cantones. Si, al contrario, ellas no lo aprueban, la cuestión de la revisión parcial será sometida a la votación del pueblo; si la mayoría de los ciudadanos suizos que toman parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, la Asamblea federal procederá a la revisión, conformándose con la decisión popular. Cuando la demanda reviste la forma de un proyecto redactado en todas sus partes, el proyecto será sometido a la adopción o al rechazo del pueblo y de los cantones. Si la Asamblea federal no está de acuerdo puede elaborar un proyecto distinto, o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto antes propuesto y someter a la votación su contra-proyecto o su proposición de rechazo, al mismo tiempo que el proyecto emanado de la iniciativa popular (art. 121). *La Constitución federal revisada, o la parte revisada de la Constitución, entra en vigor cuando ha sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que toman parte en la votación y por la mayoría de los Estados.* Para establecer la mayoría de los Estados, el voto de un medio cantón se cuenta por medio voto. El resultado de la votación popular en cada cantón es considerado como el voto del Estado (art. 123).

La Constitución prescribe también que las leyes, los decretos y las resoluciones federales no pueden ser sancionados sino con el acuerdo de los dos consejos, y que las leyes federales serán sometidas a la adopción o al rechazo del pueblo, si así lo piden 30.000 ciudadanos activos u ocho cantones; lo mismo dispone para las resoluciones federales que tienen trascendencia general, pero no carácter de urgencia (art. 89). Una ley del 17 de junio de 1874 ha regla-



mentado lo concerniente a las votaciones populares sobre las leyes y resoluciones mencionadas en los artículos constitucionales transcritos. Esta ley determina que la decisión estableciendo que una resolución federal no tiene trascendencia general o que reviste carácter de urgencia, es del resorte de la asamblea legislativa, y tal decisión debe ser, en cada caso, formalmente agregada a la resolución misma. Entonces el Consejo federal²⁸ ordena la ejecución de esta última y su inserción en el digesto oficial de las leyes de la Confederación (art. 2°). Esta reglamentación del *referéndum* legislativo, « facultativo » de parte de los ciudadanos o de los cantones, implica que ni el gobierno ni la Asamblea federal están autorizados para someter al voto popular una disposición cuando el pueblo o los cantones no lo han pedido²⁹.

En el orden del derecho cantonal tienen adoptado el *referéndum*, tanto constitucional como legislativo, todos los cantones, sin incluir los pocos que conservan la *Landsgemeinde*³⁰. Respecto de las reformas constitucionales la Constitución federal contiene una cláusula expresa e imperativa: « La Confederación garante a los cantones su territorio, su soberanía en los límites fijados por el artículo 3°³¹, sus constituciones, la libertad y los derechos del pueblo, los derechos constitucionales de los ciudadanos, así como los derechos y las atribuciones que el pueblo ha conferido a las autoridades » (art. 5°). La garantía federal a las constituciones cantonales es acordada siempre que, entre otras condiciones exigidas, « ellas hayan sido aceptadas por el pueblo y puedan ser revisadas cuando la mayoría absoluta de los ciudadanos lo demande » (art. 6°).

308. En Estados Unidos. — En la unión norteamericana el *referéndum* constitucional está adoptado por todos los Estados, con la única excepción del pequeño Estado de Delaware. La primera Constitución local que se sometió al voto del pueblo fué la del Estado de Massachusetts, en 1780, preparada por una Convención Constituyente³². Inicióse así un sistema que luego fué adoptado por todos los Estados. Massachusetts se rigió hasta 1780 por su antigua carta colonial de 1691 (que reemplazó a la más antigua aún de

(28) Poder ejecutivo de la Confederación.

(29) J. Signorel, ob. cit., p. 323.

(30) Véase más adelante el capítulo IV de esta 2ª parte.

(31) En todo aquello no restringido por la Constitución federal.

(32) C. Borgeau, *Établissement et Revision des Constitutions en Amérique et en Europe* (Paris, 1893), págs. 167 y sigs.



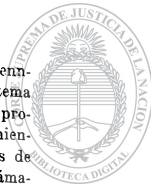
1628), con las modificaciones exigidas por la nueva situación de independencia de la madre patria. Esa fácil transición política e institucional pudo realizarse en aquel Estado, como en los demás de la Unión, sin los sacudimientos violentos que ocurrieron en nuestras provincias, porque, como he dicho antes, los norteamericanos gozaron durante su vida colonial de las libertades civiles y políticas de que España privó a nuestros antepasados. «Mientras la colonia estaba en poder de la corona británica — observa Bryce³³ — la autoridad superior, que tenía el derecho de rehacer o de deshacer este plan de gobierno, fué la corona o el Parlamento. Cuando el lazo que la unía a la Gran Bretaña fué roto, esta autoridad pasó no a la Legislatura del Estado, que quedó con poderes limitados, como antes, sino al pueblo de la República hecha independiente, cuya voluntad fué expresada en esto que es ahora la Constitución del Estado, exactamente como la voluntad de la corona o del Parlamento se había manifestado en las cartas de 1628 y de 1691». El derecho inherente del pueblo de los Estados para darse sus propias constituciones derivábase, naturalmente, de su nueva condición, así como también el principio de que las legislaturas no tenían poderes bastantes para ejercerlo por sí solas. Sin embargo, este principio fundamental tardó algún tiempo en ser admitido en todos los Estados, y las constituciones particulares fueron hechas y sancionadas por las mismas legislaturas o por convenciones especiales elegidas con ese objeto.

309. Pero el sistema del *referéndum* constitucional fué paulatinamente extendiéndose. Implantóse en el Estado de New Hampshire casi al mismo tiempo que en Massachusetts. En 1783, en efecto, el pueblo de aquel Estado sancionó la Constitución, preparada por una Convención³⁴. Algunos años después (1818) reunióse en el Estado de Connecticut una Convención para reemplazar por una Constitución la Carta real de 1662 y sometió al pueblo el proyecto que había elaborado, siendo aprobado por 13.918 votos contra 12.364³⁵. Lo mismo ocurrió en el Estado de New York, en 1822: el pueblo adoptó la Constitución hecha en una Convención por el

(33) Obra y edic. citadas, t. II, p. 26.

(34) F. N. Thorpe, *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies now or heretofore forming the United States of America* (Washington, 1909), vol. IV, p. 2.453.

(35) Idem, vol. I, p. 536.



voto de 74.732 ciudadanos contra 41.402 ³⁶. La Constitución de Pennsylvania de 1838 contenía una cláusula expresa sobre este sistema de revisión ³⁷: « Las enmiendas a esta Constitución pueden ser propuestas en el senado o en la cámara de representantes; si las enmiendas propuestas son aprobadas por la mayoría de los miembros de cada cámara serán insertadas en los diarios de sesiones de las cámaras, con los *síes* y los *noés*, y el secretario de Estado deberá publicarlas tres meses antes de la elección general siguiente en un diario a lo menos, en cada condado donde lo haya; y si en la Asamblea general nuevamente elegida estas enmiendas son aprobadas por la mayoría de los miembros de cada cámara, el secretario de Estado deberá publicarlas de nuevo de la manera indicada más arriba; las enmiendas así propuestas serán sometidas a los electores del Estado — en la forma y en la época que determinará la Asamblea General — tres meses después de su aceptación por las dos cámaras. Si estas enmiendas son aprobadas por la mayoría de los electores que tomen parte en la votación, ellas harán parte integrante de esta Constitución. No podrá hacerse al cuerpo electoral más de una proposición de enmiendas en cinco años. Cuando varias enmiendas sean sometidas al pueblo simultáneamente se arreglarán de tal manera que puedan ser votadas separada y distintamente cada una ». Con pequeñas diferencias de redacción esta cláusula es igual al artículo XVIII de la Constitución vigente.

La Constitución de New Hampshire (art. 99) establece que cada siete años el pueblo del Estado será consultado sobre la conveniencia de proceder a una revisión ³⁸. Algunos Estados han preceptuado en sus constituciones que esa consulta se haga cada diez, diez y seis o veinte años ³⁹; otros autorizan la iniciativa popular espontánea para declarar que es necesaria la revisión. La Constitución del Estado de Oklahoma, por ejemplo, estatuye que el quince por ciento de los electores calificados tendrán el derecho de proponer enmiendas por una petición, en la cual se incluirá el texto completo de la medida así propuesta ⁴⁰.

El sistema del *referéndum* constitucional en Estados Unidos ha sido autorizado por el Congreso federal (respecto de las constitu-

(36) *Idem*, vol. V, p. 2.640.

(37) *Idem*, vol. V, p. 3.115.

(38) F. N. Thorpe, *ob. cit.*, vol. IV, p. 2.513.

(39) Bryce, *ob. cit.*, t. II, p. 33.

(40) Const. de 1907, art. V, secc. 2 (Thorpe, *ob. cit.*, vol. VII, p. 4.278).



ciones locales, se entiende); pues desde 1858 todo territorio que desea erigirse en Estado autónomo es obligado por la ley que lo crea (*enabling act*) a hacer ratificar su Constitución directamente por el pueblo. La ley para el territorio de Minnesota, sancionada por el Congreso el 26 de febrero de 1857 (*section 3*), dispuso que la Constitución del nuevo Estado, formada por una Convención o asamblea de representantes, sería sometida a la aprobación y ratificación del pueblo de dicho territorio ⁴¹. El mismo procedimiento se ha seguido en los casos posteriores.

310. Como consecuencia necesaria de este sistema del *referendum* constitucional adoptado por los Estados americanos, las convenciones reformadoras tienen allá un carácter jurídico completamente distinto a las nuestras, tanto nacionales como provinciales. En nuestro sistema las convenciones son soberanas en cuanto ellas mismas, sin más trámites, realizan y sancionan las reformas; mientras que en los Estados norteamericanos no son más que, como dice A. Jameson ⁴², «cuerpos de delegados, elegidos por los electores de un Estado para desempeñar ciertos deberes legislativos relacionados con el establecimiento de la ley fundamental». Jameson emplea intencionalmente en esta definición general el término *delegados* y no palabra «representantes», porque esta última, dice, significa que el pueblo comunica a ellos su poder soberano para establecer o modificar el régimen de su propio gobierno. O como observa Borgeaud ⁴³, «de la necesidad en que se encuentra la Convención Constituyente americana de someter al pueblo su obra, derivase este carácter importante, que la diferencia de la mayor parte de las asambleas europeas con las que uno estaría tentado de comparar: aquélla no es soberana. Es un simple comité constitucional encargado de preparar un proyecto, al cual la sola sanción del cuerpo electoral dará fuerza de ley suprema. No se puede decir, asimismo, que este comité goce en general de una iniciativa constituyente plena y entera, porque a menudo su competencia está limitada por el acto en virtud del cual ha sido elegido».

Así, la Constitución de un Estado es una *ley* sancionada directamente por el pueblo, que vota sobre un proyecto que le es sometido. El pueblo actúa como gran asamblea constituyente, tal cual

(41) F. N. Thorpe, ob. cit., vol. IV, p. 1.988.

(42) *A treatise on Constitutional Conventions, their History, Powers and Modes of proceedings* (4th edition, Chicago, 1887), p. 301.

(43) Obra citada, p. 221.



procedería si fuese llamado a reunirse en un solo lugar. Es únicamente el número lo que le impide reunirse en un solo sitio y lo que le obliga a votar en varios lugares. De esta manera la promulgación de una Constitución resulta del ejercicio directo de la soberanía por el pueblo ⁴⁴.

311. Por lo demás, otro rasgo característico de las constituciones locales norteamericanas es que ellas contienen la reglamentación minuciosa de una larga serie de cuestiones políticas, sociales, económicas y financieras que entre nosotros están reservadas al resorte exclusivo de la legislación ordinaria o de las autoridades administrativas. « Los autores de estas constituciones recientes — observa Bryce ⁴⁵ — no han querido ni han deseado establecer una línea de demarcación entre lo que pertenece propiamente a una Constitución y lo que debería ser dejado a la Legislatura del Estado. Y en las tres cuartas partes, al menos, de los Estados, esta distinción no existe realmente ahora ». De esto resulta que las modernas constituciones son extensísimas ⁴⁶, y al ver la prolijidad con que en ellas se resuelven las más minuciosas cuestiones de gobierno y administración, uno se pregunta qué puede quedar para la acción legislativa.

Los poderes de las legislaturas son tanto más restringidos cuanto que se ha adoptado en casi todos los Estados el sistema del *referéndum* para la sanción de las leyes ordinarias; y en algunos Estados se consulta al pueblo no sólo para la sanción de ciertas leyes sino también para decidir sobre su *aplicación*. Son las *local option laws*, es decir, aquellas leyes que después de dictadas por las legislaturas son ofrecidas al voto del pueblo en los diferentes distritos del Estado para que en cada uno de éstos se resuelva si allí se aplicarán o no.

Se ha discutido la constitucionalidad del *referéndum* legislativo

(44) Bryce, ob. y ed. cit., t. II, p. 37.

(45) Obra y ed. citadas, t. II, p. 47.

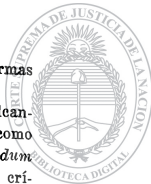
(46) Comentando esta peculiaridad de las constituciones norteamericanas, Bryce anota los siguientes datos tan curiosos: La Constitución de New Hampshire de 1776 tenía alrededor de seiscientas palabras sin contar el preámbulo; y las constituciones del Missouri de 1875 y de Dakota Sud de 1889 tenían cada una más de veintiséis mil palabras. Oklahoma ha ido más lejos. La Constitución de 1907 ha pasado de treinta y tres mil palabras. Así ha ocurrido también en Louisiana, cuya Constitución de 1898 tiene cuarenta y cinco mil palabras. Las nuevas constituciones son más largas — agrega — no solamente porque se tratan en ellas nuevas materias, sino también porque las antiguas materias son tratadas con muchos más detalles (II, p. 63).



y principalmente la de las *local option laws*; pero la práctica de estas dos formas de legislar presenta para los norteamericanos ventajas tan estimadas por ellos mismos que los escrúpulos han sido poco a poco abandonados ⁴⁷.

312. Con lo que hasta aquí he expuesto sobre la manera de establecer o de reformar las leyes fundamentales en los Estados norteamericanos bastará para que el lector pueda compararla con el sistema que nuestras instituciones han establecido. Y para terminar, yo no vacilo en sostener que, dadas las peculiaridades de nuestra democracia, el sistema que hemos adoptado parece hasta ahora más práctico y acomodado a las condiciones de nuestras masas populares, cuyas aptitudes para el gobierno propio no llegan aún a la madurez deseable. Desde luego, debe advertirse que en el orden federal norteamericano el sistema del *referéndum* no ha sido todavía admitido; esto es un ejemplo significativo. Y, ante todo hay que tener en cuenta que ese sistema requiere muy elevadas condiciones de educación cívica en los ciudadanos, que nuestro pueblo no tiene. Será tal vez el ideal en el régimen democrático; mas, no debe olvidarse que los pueblos no se gobiernan con instituciones ideales, por muy espléndidas que sean, sino con instituciones practicables y adecuadas a su grado de cultura política. Los suizos y los norteamericanos nos llevan muchísimos años de ventaja en la práctica de la

(47) J. Signorel, ob. y ed. cit., p. 249. El profesor B. Mirkine-Guetzevitch, en la *Revue du Droit Public et de la Science Politique* (tomo XLVII, 1930, pág. 74), observa lo siguiente: «Una de las causas de la difusión del *referéndum* ha sido que la sociedad ha perdido su confianza en las cámaras legislativas y en las legislaturas. Este proceso de desilución de los pueblos en sus órganos legislativos puede ser observado en todos los países. La época de entusiasmo de los primeros años de la libertad política daba lugar a los trabajos legislativos de cada día. Y como las legislaturas corresponden siempre al nivel de sus electores, esta desilución fué inevitable... La corrupción legislativa ha llegado a ser un lugar común de la literatura política, y esta crítica a los parlamentos ha favorecido particularmente la tendencia a volver a la indiferencia del elector, la tendencia a limitar el poder de los parlamentos por medio del *referéndum* obligatorio o facultativo. Es cierto que la corrupción legislativo ha existido sobre todo en los primeros tiempos del régimen parlamentario. Pero ella correspondía a una corrupción electoral paralela... Sin embargo, cada década, conduce, en todos los países, al mejoramiento del nivel moral de los legisladores y de los electores. Es que, en general, se eleva el nivel medio de la conciencia política... y no hay ninguna razón para afirmar que las costumbres de los electores son superiores a las de los miembros de las legislaturas».



democracia y han podido llegar fácilmente a consolidar sus formas más perfectas. Nosotros recién empezamos...

Aún en el caso de los Estados norteamericanos, que han alcanzado un grado tan alto de cultura cívica, eminentes autores, como Bryce, hacen sus reservas sobre la absoluta bondad del *referéndum* popular que otros preconizan. — Bryce se hace cargo de las críticas y de los reparos que se han formulado contra el *referéndum* y la iniciativa popular, y concluye expresando así su opinión: «Es necesario esperar un poco antes de arriesgar un juicio acerca del funcionamiento de estos nuevos procedimientos; la experiencia de la Suiza no podría guiarnos en esta materia, por motivo de la diferencia de condiciones sociales y políticas, particulares a estas dos naciones» ⁴⁸.

313. El referéndum en las nuevas constituciones europeas. —

Como bien lo hace notar el profesor Mirkine Guetzevitch en su interesante estudio acerca de las nuevas tendencias del derecho constitucional, que antes he citado ⁴⁹, «la votación popular sigue en el siglo XX la suerte de otras instituciones del derecho constitucional y pasa de la fase doctrinaria a la fase positiva, si bien en nuestros días la cuestión del *referendum*, en la época posterior a la guerra, no se apoya sobre la filosofía del derecho ni sobre las designaciones relativas a la substancia de la soberanía del pueblo. Actualmente no es sino una cuestión exclusivamente *técnica*, en la cual no se tienen en cuenta ni la filosofía del derecho ni la naturaleza de la soberanía popular». No es el problema teórico de la soberanía nacional lo que deba interesar a la democracia, agrega, sino las exigencias de la realidad política. Para la democracia, la misma doctrina de la soberanía nacional ha perdido su sentido agresivo de lucha contra la autoridad real».

Las nuevas y orgánicas democracias de Europa, en efecto, recogiendo las enseñanzas de la propia historia y los ejemplos casi insuperables que ofrecen las democracias de Estados Unidos y de Suiza, no han hesitado en incorporar a sus sistemas institucionales el *referendum* y la iniciativa popular, aunque combinándolo con el gobierno parlamentario, como se verá en otro lugar de la presente obra (V. capítulo XIV, de esta 2ª parte, «Organización del poder

(48) Bryce, obra y ed. citadas, t. II, págs. 97 y 98.

(49) En la *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, tomo XLVII, 1930, p. 59 y sigs.



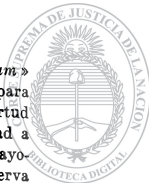
legislativo » y XXIII, « Organización del poder ejecutivo en el derecho constitucional comparado ». Para la adopción del *referéndum* en esas modernas constituciones solamente se ha tenido en mira la consecución de las ventajas de orden práctico que puede ocasionar y el explicable afán de democratizar las instituciones políticas. Encárase, así, un problema *técnico*, y se lo resuelve exclusivamente como tal.

« El principio sobre el cual reposa — dice el profesor Garner⁵⁰ — no es falso ni es ilógico en una sociedad democrática; gracias al *referéndum*, la república podrá evitar muchos males y vicios inherentes al sistema puramente representativo. Pero es un procedimiento que no está exento de peligros: empleado sin discernimiento y sin garantías puede producir resultados más desastrosos que los inconvenientes contra los cuales se propone proteger a la sociedad ».

Las constituciones de Alemania (la federal y las de muchos Estados, *Länder*), de Austria, Checoeslovaquia, Lituania, Letonia, Grecia e Irlanda han adoptado el *referéndum* y la iniciativa popular, con modalidades y efectos interesantes. En Alemania, según la Constitución republicana del 11 de agosto de 1919, el *referéndum* puede tener lugar para la revisión de la ley fundamental, para la sanción de leyes ordinarias en casos previstos, para dirimir un conflicto de poderes entre el Parlamento y el Presidente, o en el caso de que el Consejo del *Reich* (*Reichsrat*) — cuerpo federal representativo de los Estados, *Länder*—oponga su veto a las leyes sancionadas por el *Reichstag*.

La Constitución alemana « puede ser revisada por vía legislativa », dispone el artículo 76. « Empero, para que prosperen las resoluciones del *Reichstag* tendientes a modificar la Constitución, se necesita que estén presentes dos tercios del número legal de sus miembros, y que aprueben la medida dos tercios, por lo menos, de los presentes. Todos los acuerdos del *Reichstag* para la reforma de la Constitución requieren la mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Si mediante iniciativa popular hubiera de acordarse en *referéndum* una reforma constitucional, será necesario que la apruebe la mayoría de los electores con derecho a votar. Cuando el *Reichstag* vote una reforma constitucional frente al veto del *Reichsrat*, el Presidente del *Reich* no promulgará la ley si el *Reichsrat* solicita,

(50) Citado en el interesante artículo del profesor Guetzeritch.



en el término de dos semanas, la realización de un *referéndum* » (art. 76). La Constitución contiene una disposición especial para el caso de que una revisión constitucional deba realizarse en virtud de una iniciativa popular. En este caso, es preciso que la mitad a lo menos de los *electores* consienta en la modificación. « Esta mayoría especial ha sido establecida por el motivo siguiente, observa Brunet ⁵¹: Se trata de un voto del *Reichstag* que rechaza las modificaciones constitucionales propuestas por la mayoría popular. Contra este voto del *Reichstag*, que no quiere una revisión constitucional, una decisión del pueblo favorable a la revisión no puede tener fuerza si no es tomada a lo menos por la mitad del pueblo. En el caso de *referéndum* sobre un voto del *Reichstag* realizando una revisión constitucional, basta, al contrario, la simple mayoría de los *votantes*, a condición, además, de que la mayoría de los electores participe en la votación. Si, pues, el *Reichstag* ha votado una modificación constitucional con mayoría de dos tercios y si esta modificación ha sido sometida al *referéndum* por el Presidente, basta para contrarrestar el voto del *Reichstag* que la mitad de los electores participe en la votación y que la mayoría de « votantes » se pronuncie en contra de la revisión. En otros términos, para realizar mediante la vía del *referéndum* una revisión constitucional de acuerdo con el voto del *Reichstag*, la simple mayoría es suficiente; más, para realizarla contra la voluntad del *Reichstag* es necesaria una mayoría calificada ».

314. En Prusia, el más importante de los Estados alemanes, la Constitución del 30 de noviembre de 1920 establece lo siguiente en su artículo 6º: La iniciativa popular puede tener por objeto: 1º reformar la Constitución; 2º sancionar, modificar o derogar leyes, y 3º disolver el *Landtag* (cámara de diputados del pueblo prusiano). La iniciativa popular debe presentarse al Consejo de ministros (poder ejecutivo), el cual la someterá sin demora al *Landtag*, acompañada de su propio informe. Cuando la iniciativa popular se refiera a los casos 1º y 2º, habrá de tener por base un proyecto de ley ya articulado. La iniciativa popular no es eficaz si no se presenta por la vigésima parte de los electores cuando concierna al 2º caso, y por una quinta parte de ellos cuando concierna a los casos 1º y 3º. No es admisible la iniciativa popular respecto de cuestiones financieras, leyes de impuestos y reglamentaciones de sueldos.

(51) René Brunet, *La Constitution Allemande du 11 Août 1919*, (Paris, 1921), págs. 172-73.



El *referéndum* tiene lugar con respecto a la iniciativa popular y en los demás casos previstos por la Constitución, y no es válido si no toma parte en él la mayoría de los electores. No hay caso de *referéndum* cuando el *Landtag* acepta la iniciativa popular.

Las propuestas de reforma constitucional o de disolución del *Landtag* han de obtener, para prosperar, el asentimiento de la mayoría de los electores. En los demás casos basta la mayoría de los votos válidamente emitidos. La votación no puede verificarse sino por « sí » o por « no ». La ley reglamenta el procedimiento para la iniciativa popular y el *referéndum*.

Según la Constitución de Baviera, de 14 de agosto de 1919, anterior, como se ve, a la de Prusia, la iniciativa popular y el *referéndum* han sido establecidos en forma análoga y para los mismos casos que en esta última (v. art. 10).

315. En Austria, las leyes constitucionales o las disposiciones constitucionales contenidas en las leyes ordinarias, no pueden ser votadas en el Consejo Nacional sino con la concurrencia de la mitad de sus miembros y con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Deben ser expresamente designadas con tales (« ley constitucional » o « disposición constitucional »). Toda revisión total de la Constitución y su revisión parcial, si la demanda un tercio de los miembros del Consejo Nacional o del Consejo Federal, debe ser sometida a una votación del pueblo entero de la Federación, después de ser tramitada conforme al procedimiento establecido en el artículo 42 y antes de ser promulgada por el Presidente de aquélla. En el *referéndum* la decisión debe ser tomada por mayoría absoluta de votos válidamente emitidos. El resultado de la votación popular debe ser publicado oficialmente. El procedimiento de la iniciativa popular⁵² y del *referéndum* es reglamentado por una ley federal. Tiene el derecho de voto todo ciudadano de la Federación que es elector del Consejo Nacional. El Presidente de la Federación ordena la votación popular. (Constitución del 1° de octubre de 1920, con la revisión de 1925, artículos 44, 45 y 46).

(52) Según el artículo 41, párrafo 2°, « toda proposición formulada por 200.000 electores, o por la mitad de los electores de tres países (iniciativa popular) debe ser presentada por el gobierno federal al Consejo Nacional para su discusión conforme a reglamento. La iniciativa popular debe ser presentada en forma de un proyecto de ley ».

Declaraciones, derechos y garantías ⁽¹⁾

Poder de policía



316. La libertad. — En la primera parte de la Constitución, capítulo único, encuéntranse preceptos o artículos de muy diversa índole, destinados unos a enunciar la forma de gobierno que ha adoptado la Nación; otros a establecer las condiciones bajo las cuales las provincias o Estados que la componen gozan de la autonomía jurídica y política; los más a definir y reglamentar en principio los derechos individuales; y en fin, algunos otros cuyo objeto especial ha sido determinado por los antecedentes históricos del país. El publicista justamente afamado que hace honor a esta obra con un prólogo notable observa que las *declaraciones* se refieren: a la Nación en su conjunto con respecto a las demás de la tierra, a la Nación en sí misma como organización política, a las autoridades en general que ha instituido, a las provincias como parte de la Nación y depositarias de autonomía propia, y a los hombres de todo el mundo. Los *derechos* son los que corresponden a todo hombre en su calidad de tal y que la Constitución reconoce, los que pertenecen al pueblo y a los ciudadanos y que aquélla sanciona o concede, los que acuerda a los extranjeros, los que se reservan, no enumerados, pero inherentes al principio de la soberanía del pueblo, los que

(1) «El carácter fundamental de una Constitución escrita — observa Borgeau — es ser una ley de protección política, una *ley de garantías*. Garantía de la Nación contra las usurpaciones de los poderes a los que ella ha debido confiar el ejercicio de su soberanía, garantía también de la minoría contra la omnipotencia de la mayoría. Este resultado es ordinariamente buscado por la declaración de los derechos de los ciudadanos, por una determinación exacta de la organización de los poderes y de sus relaciones respectivas y, en numerosos casos, por ciertas disposiciones especiales, juzgadas necesarias en razón de una situación política particular». Ob. y ed. citadas, p. 48.



pertenece a los poderes y hombres que los desempeñan, y los que corresponden a las provincias y al pueblo de las mismas, no delegados al gobierno general. Las garantías son todas aquellas seguridades y promesas que ofrece la Constitución al pueblo argentino y a todos los hombres de que sus derechos generales y especiales han de ser sostenidos y defendidos por las autoridades y por el pueblo mismo, y se consignan ya porque son inherentes a toda sociedad de hombres libres e iguales, ya porque se ha querido reparar errores o abusos del pasado ².

En dicho capítulo especial la Constitución enumera, ejemplificativamente tan sólo, — porque según se verá más adelante no todos los derechos y libertades del individuo y del pueblo como fuente del gobierno han podido ser mencionados, — aquellos que generalmente se consideran como atributos inseparables de la personalidad humana, amparados por aquélla en toda su efectividad, puesto que uno de sus fines primordiales, expresado en el preámbulo, es el de «asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino».

317. Ante todo, ¿qué es la libertad? — Ningún concepto como éste ha suscitado más ardientes discusiones ni ha sido más profusamente comentado en todos los tiempos. Según algunos, la libertad consiste en la facultad que tiene el hombre, por ser tal, para disponer a su arbitrio de su persona y de sus bienes sin limitaciones de ningún género. Pero semejante concepto de la libertad conduciría necesariamente a la sociedad que lo practicara a la anarquía y al despotismo, que ha sido siempre su inevitable consecuencia como lo comprueba la experiencia universal. No son ni pueden ser jamás los beneficios de esa libertad — libertinaje sería más propio llamarla — los que asegura la Constitución a los habitantes del país. «Por libertad, dice Alcorta, debe entenderse la facultad que tiene todo hombre de desenvolverse ejercitando sus derechos de un modo consciente y autónomo. La libertad es política o civil: la primera es la facultad de gobernarse, la segunda es la facultad de practicar los derechos que constituyen la personalidad, y que, si bien no nacen de la ley, ésta los garantiza» ³. Aquélla es un medio, la última es un fin, es la libertad misma. No es una facultad abso-

(2) J. V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, (Buenos Aires, 1897), § 81.

(3) *Las Garantías Constitucionales*, (Buenos Aires, 1897), p. 4.



luta, de donde se deduce que los derechos que la constituyen tampoco lo son. Tiene por límites derechos iguales pertenecientes a los demás, individual o colectivamente considerados. Mi libertad civil es idéntica a la de los otros miembros de la sociedad en que vivo, y tan sólo alcanza hasta donde empieza la ajena. Este es el concepto expresado en el artículo 19 de la Constitución: *Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.* Como se ve, esta cláusula da una definición exacta y completa de la libertad civil.

Por lo demás, la libertad civil es obra de Dios, creador del hombre, y, por lo tanto, trayéndola consigo a la vida todos los seres racionales como un atributo que les es inherente, en ningún país civilizado puede ser suprimida o desconocida por las leyes ^{3 bis}.

La libertad política es creación de la ley humana, que determina en qué circunstancias y bajo cuáles condiciones intervienen los ciudadanos en la constitución del gobierno. La libertad civil es el *fin* supremo del hombre; la libertad política es el *medio* de obtener el pleno goce de aquélla, como antes he dicho.

La Constitución argentina con generosidad admirable, iluminada por el espíritu liberal de sus autores, no ha establecido distinciones entre ciudadanos y extranjeros en cuanto al goce de la libertad civil: *todos los habitantes de la Nación*, dice el artículo 14, gozan de los derechos civiles; y para acentuar más su propósito en el artículo 20 repite que «los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano».

318. Orígenes de las declaraciones de derechos. — El sistema de incorporar a la Constitución política una sección o capítulo que contenga declaraciones y garantías de la libertad civil no es nue-

(3 bis) La Corte Suprema de la Nación ha adoptado al respecto el criterio fundamental que expuso el juez Miller, miembro del más alto tribunal de justicia de Estados Unidos: «Es necesario reconocer que existen derechos privados en todos los gobiernos libres fuera del contralor del Estado. Un gobierno que no reconozca tales derechos, que mantenga la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos sujetas en todo tiempo a la absoluta disposición e ilimitada revisión aún de los más democráticos depositarios del poder, es, al fin y al cabo, nada más que un despotismo». C. S. N., t. 150, p. 432 (R. Bissotti v. Peia. de San Juan).



vo; sus orígenes, como los derechos que por ellas se protegen, son bastante antiguos. La « Carta Magna », impuesta al rey Juan de Inglaterra, en 1215, por los barones — « espada en mano », como bien se ha dicho — contenía varias declaraciones y garantías de las libertades o derechos del pueblo: « Nadie podrá ser arrestado, aprisionado, ni desposeído de sus bienes, costumbres o libertades, sino en virtud del juicio de sus pares según las leyes del país » — decía uno de sus preceptos (46°). « No venderemos, ni rehusaremos, ni dilataremos a nadie la administración de justicia » — decía otro (47°). « No se establecerá en nuestro Reino auxilio ni impuesto alguno sin el consentimiento de nuestro común Consejo del Reino, a no ser que se destinen al rescate de nuestra persona, o para armar caballero a nuestro hijo primogénito; y aún en estos casos el impuesto o auxilio habrá de ser moderado » (14°). Aunque violada varias veces la gran Carta por el rey Juan, fué confirmada por Enrique III en 1225, que agregó a las anteriores otras garantías y declaraciones de derechos.

La « petición de derechos » de 1628, aprobada por el rey Carlos I, y el « acta de habeas corpus » de 1679, son también documentos históricos que revelan el origen remoto del sistema de formular por escrito esas declaraciones. El *Bill of Rights* de 1689, sancionado por el Parlamento al ofrecer la corona de Inglaterra al príncipe Guillermo de Orange y su esposa María y jurado por éstos, tuvo por objeto « garantizar y asegurar para lo sucesivo los antiguos derechos y libertades » « Es ilegal — decía el art. 1° — la facultad que se atribuye la autoridad real para suspender las leyes o su cumplimiento ». « Es ilegal toda cobranza de impuestos para la corona — decía el art. 4° — sin el concurso del Parlamento, so pretexto de prerrogativa o en época y modo diferentes de los señalados por el mismo ». « Deben ser libres las elecciones de los individuos del Parlamento », disponía el art. 8°; etc., etc.

Cuando los emigrados puritanos fundaron las colonias de la América del norte trajeron al continente las costumbres y tendencias liberales del pueblo inglés. Trataron entonces de asegurarse para sí y para su posteridad el goce pleno de sus derechos individuales, consagrándolos en documentos solemnes que los ratificaran y aún los ampliaran. Las cartas reales para la colonia de Connecticut de 1662 y para Rhode Island de 1663 aseguraron a los colonos su libertad civil y política, al reconocerles el derecho de establecer y organizar un gobierno propio. El beneficio positivo que esas cartas daban al pueblo de esas colonias puede apre-



ciarse exactamente teniendo en cuenta que por ellas siguieron rigiéndose, como estados autónomos, después de declarada la independencia y constituida la nueva Nación soberana, hasta los años 1818 y 1841 respectivamente, como en otro lugar de este libro queda dicho.

319. Consumada la emancipación de los Estados Unidos en 1776, las colonias, convertidas ya en estados autónomos de la Unión, sancionaron sus constituciones locales, que precedieron, por supuesto, a la Constitución federal. El primero en acometer tal obra fué el Estado de Virginia, que se dió su Constitución el 29 de junio de 1776 (pocos días antes de la declaración de la independencia nacional). Dicha Constitución de Virginia comenzaba con un *bill of rights*, adoptado por una Convención el 12 de junio e intitulado: «Declaración de derechos hecha por los representantes del buen pueblo de Virginia, reunidos en plena y libre Convención; cuyos derechos pertenecen a ellos y a su posteridad como base y fundamento del gobierno»⁴. La sección 1ª de esta célebre declaración decía así: «Que todos los hombres son por su naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes, de los que, cuando ellos entran en estado de sociedad, no pueden por ningún pacto privar o despojar a su posteridad; particularmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y perseguir y obtener su felicidad y seguridad»⁵. En otros artículos definíase el principio de la soberanía del pueblo y se determinaban los fines del gobierno: el beneficio común, la protección y seguridad del pueblo, etc.; y «cuando un gobierno — agregaba — es inadecuado o contrario a estos propósitos, la mayoría de la comunidad tiene el indubitable, inalienable e irrevocable derecho de reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que juzgue más conducente al bienestar público». Garantizaba, en fin, la libertad de la prensa, la de conciencia, el sistema representativo, etc. El autor de esta declaración de derechos fué Jorge Mason, habiendo colaborado

(4) F. N. Thorpe, *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and others Organic Laws of the United States of America*, etc., (ed. cit.) vol. VII, p. 3.812.

(5) *That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.*



en ella eficazmente Jaime Madison, miembros de la Convención de Filadelfia más tarde.

En la declaración solemne de la libertad que hizo el acta de la independencia, inspirada seguramente en la anterior de Virginia, empleábanse estas palabras⁶: « Es para nosotros evidente que todos los hombres son iguales por naturaleza, y que a todos los ha dotado el Creador con ciertos e inalienables derechos, entre los cuales figuran la vida, la libertad y la consecución de la felicidad ».

Después de la declaración de Virginia y antes de la Constitución federal (1787), sancionaron *bills* semejantes los estados de Pennsylvania (28 de septiembre de 1776), Maryland (11 de noviembre de 1776), Carolina del Norte (18 de diciembre de 1776), Vermont (8 de julio de 1777), Massachusetts (2 de marzo de 1780) y New Hampshire (2 de junio de 1784).

320. En Francia la Asamblea Constituyente promulgó el 26 de agosto de 1789 la conocida *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen*, tomada o copiada de los *bills of rights* americanos⁷, como sería muy fácil demostrarlo por un breve análisis comparativo, que no es posible hacer ahora por su minuciosidad fatigosa. Esta tarea la ha emprendido un profesor alemán, George Jellinek, de Heidelberg, quien va aún más lejos, reivindicando para los germanos la originalidad auténtica del sistema de formular por escrito las declaraciones de derechos y garantías de la libertad, al menos en lo que se refiere a su concepción general. « La idea de consagrar legislativamente esos derechos naturales, inalienables e inviolables del individuo — dice — no es origen político sino religioso. Lo que hasta aquí se ha recibido como una obra de la revolución, es en realidad un fruto de la « reforma » y de sus luchas. Su primer apóstol no es Lafayette, sino aquel Roger Williams que, llevado de su entusiasmo religioso, emigraba hacia las soledades para fundar un imperio sobre la base de la libertad de creencias, y cuyo nombre los americanos aún hoy recuerdan con veneración »⁸.

(6) Thorpe, ob. cit., vol. I, p. 3.

(7) Compárese con el artículo I de la declaración de Virginia, citado, el art. 1º de la francesa: *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.* Y el art. 2º: *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.* Y así las demás.

(8) *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, (traduc. española de A. Posada, Madrid, 1908), p. 169.



En mi opinión, Jellinek no ha conseguido probar su tesis, que no destruiría, tampoco, la que coloca en Inglaterra el origen de las garantías positivas de la libertad civil y del sistema de formularlas por escrito en documentos constitucionales, todo lo cual perfeccionaron con su habilidad política incomparable los americanos del norte. En una palabra: es a la raza anglo-sajona a la que pertenece ese honor, como en general el honor de haber sido ella la que logró concebir y afianzar todas las instituciones libres. *per!!*

321. Importancia práctica de las declaraciones de derechos.—

Sancionada fué, sin embargo, la Constitución norteamericana (1787) sin que tuviera, a pesar de tan respetables precedentes, una sección o capítulo destinado especialmente a enunciar declaraciones de derechos y garantías de la libertad civil. Los autores de aquella Constitución no creyeron que fuera necesario hacerlo. — ¿Pero, es realmente conveniente y tiene importancia práctica dedicar a ese objeto una parte de la Constitución política de un país *republicano*? — Hamilton creía que tal cosa era superflua y aún perjudicial: « En varias ocasiones — decía — se ha notado, en efecto, que las declaraciones de derechos son en su origen estipulaciones entre reyes y sus súbditos, limitaciones de prerrogativa en favor del privilegio, reserva de derechos no cedidos al príncipe. Tal fué la Carta Magna obtenida del rey Juan por los barones, espada en mano... », etc. Y agregaba: « Es evidente, pues, que según su primitiva significación ellos no tienen aplicación ninguna a las constituciones manifiestamente fundadas sobre el poder del pueblo y puestas en ejecución por sus representantes y servidores. Aquí estrictamente el pueblo nada cede, y como retiene todo, no tiene necesidad de ningunas reservas particulares... » Pensaba él que las enumeraciones declarativas serían más vale peligrosas, « porque ellas contendrían varias excepciones a las facultades no concedidas, y por esta misma causa ofrecerían un pretexto aparente para pretender más de lo que se concediese. ¿Para qué declarar que no se harán cosas que no hay facultad para hacer? »⁹.

Estas reflexiones que hacía Hamilton, uno de los autores de la Constitución, no se consideraron como satisfactorias por los que sostenían la opinión contraria. En las convenciones de los estados renováronse las críticas a la Constitución por carecer de un *bill of rights*, y muchos de esos estados, al aceptarla, hicieron al Con-

(9) *The Federalist*, n° 84.



greso legislativo, que en breve iba a reunirse, la recomendación expresa de que debía iniciar las enmiendas necesarias a efecto de agregar a aquélla una declaración de derechos. La Convención del Estado de Massachusetts, por ejemplo, propuso la enmienda — después incorporada a la Constitución — que expresamente reserva a los estados o al pueblo los poderes no delegados al gobierno federal¹⁰. En total fueron propuestas por los diferentes estados 201 enmiendas, que tendían, por un lado, a la protección de la libertad individual, y por otro, a la protección de los estados como autonomías políticas contra los posibles avances del gobierno central. Sólo diez enmiendas fueron agregadas a la Constitución de 1787, que recibieron la ratificación de las legislaturas locales, y fueron declaradas en vigencia el 15 de diciembre de 1791¹¹. Entre estas diez primeras enmiendas tiene una significación especial, como se verá luego, la ~~IX~~^a, que prescribe: «La enumeración en esta Constitución de ciertos derechos no podrá alegarse para negar o desvirtuar otros retenidos por el pueblo», de donde fué tomado nuestro artículo 33. Con esta cláusula pierde toda su fuerza el argumento de Hamilton, que había dudado, como he dicho, de la eficacia práctica de las declaraciones constitucionales y las conceptuaba peligrosas por su inevitable imperfección.

322. Las constituciones argentinas anteriores a 1853, tanto en el orden nacional como en el provincial, los ensayos de organización fracasados, estatutos, reglamentos, etc., y la doctrina de los publicistas, habían autorizado en el país el precedente de las declaraciones constitucionales. Razones de especial carácter histórico, derivadas de nuestras luchas civiles, motivaban, además, tales declaraciones. Basta leer el artículo 29 de la Constitución argentina para convencerse de la exactitud de esta última observación, para ver que ese artículo está escrito con la sangre de nuestros abuelos y empapado con las lágrimas de tres generaciones.

Alberdi, que tanta influencia ejerció con su proyecto sobre los autores de la Constitución, atribuía suma importancia práctica a esas declaraciones de derechos, principalmente respecto de los extranjeros y con objeto de atraerlos al país, donde había de ser un axioma político la máxima: «poblar es gobernar». En su proyecto

(10) Véase T. Curtis, *Historia de la Constitución de los Estados Unidos de América* (traduc. esp. con prólogo de D. Vélaz Sársfield, Buenos Aires, 1866), págs. 482 y sigs.

(11) Posteriormente se han agregado nueve más, hasta ahora.

Amor



incluía un capítulo especial que intitulaba «derecho público de-ferido a los extranjeros», en el cual se les reconocía el privilegio de gozar de todos los derechos comunes y de las garantías de la libertad civil. «A todo extranjero — decía — deben ser aplicadas las siguientes garantías, que en el tratado de 1825 sólo se establecen en favor de los ingleses. Todos deben disfrutar *constitucionalmente*, no precisamente por tratados: de la libertad de comercio; de la franquicia de llegar seguros y libremente con sus buques y cargamentos a los puertos y ríos, accesibles por la ley a todo extranjero; del derecho de alquilar y ocupar casas a los fines de su tráfico; de no ser obligados a pagar derechos diferenciales; de gestionar y practicar en su nombre todos los actos de comercio, sin ser obligados a emplear personas del país a este efecto; de ejercer todos los *derechos civiles* inherentes al ciudadano de la República; de no poder ser obligados al servicio militar; de estar libres de empréstitos forzosos, de exacciones o requisiciones militares; de mantener en pie todas esas garantías a pesar de cualquier rompimiento con la Nación del extranjero residente en el Plata; de disfrutar de entera libertad de conciencia y culto, pudiendo edificar iglesias y capillas en cualquier paraje de la República Argentina... Hoy más que nunca fuera provechosa la adopción de ese sistema calculado para recibir las poblaciones, que arrojadas de Europa, por la guerra civil y las crisis industriales, atraviesan por delante de las ricas regiones del Plata, para buscar en California la fortuna que podrían encontrar aquí con más facilidad y menos riesgos»¹².

323. El informe de la comisión que preparó el proyecto de Constitución decía al respecto: «La comisión se ha preocupado especialmente de la resolución de este problema: ¿cómo hacer para que el gobierno federal proporcione a la Nación respeto y reputación exterior, paz intestina y desenvolvimiento del comercio, de la industria y la población? La Comisión ha creído resolverlo por los medios consagrados en las «Declaraciones y garantías». Nuestra situación es dolorosa por retrógrada. Es preciso que la práctica del régimen constitucional a que aspiramos, dé, cuando menos para nuestros sucesores, seguridad a la vida y propiedades, medios de trabajo, precio a nuestras tierras y productos, y facilidades para comerciar con los pueblos extranjeros de cuyos artefactos y ciencias carecemos»... «Como cristianos y de-

(12) *Bases y puntos de partida*, etc. (Primera ed., 1852), p. 95.

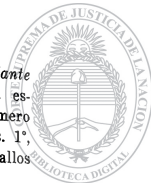


móderatas, y teniendo noble emulación a los federales del norte de América, modelo de engrandecimiento rápido y de libertad civil y política, los argentinos, en concepto de la comisión, deben mostrarse hospitalarios para con los extranjeros, y acordarles en este suelo favorecido los derechos, prerrogativas y protección que ha conquistado el hombre donde quiera que existen la civilización y la caridad del Evangelio »¹³.

Queda evidenciada, pues, la importancia práctica que los autores de nuestra Constitución atribuían a las declaraciones de derechos y a sus garantías.

324. Amplitud de las declaraciones constitucionales. — De los términos empleados por la Constitución en cada una de las cláusulas destinadas a declarar y proteger los derechos individuales, dedúcese que ellas se refieren tanto al orden nacional como al orden provincial. El artículo 14, por ejemplo, dice que *todos los habitantes de la Nación* gozan de los derechos en ese texto enumerados. Las declaraciones, derechos y garantías, quedan, en definitiva, bajo el amparo de la Constitución federal, que asegura a las provincias el ejercicio de su autonomía política si sus constituciones están « de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional » (art. 5°). Por consiguiente, « habría error en atribuir a las declaraciones y garantías contenidas en la primera parte, capítulo único de la Constitución, el alcance de restricciones tan sólo a los poderes públicos nacionales, bajo la influencia de teorías y precedentes que no están en armonía con las fuentes inmediatas de la ley fundamental, con algunas disposiciones peculiares de ella, con las necesidades y anhelos de la época en que se dictó y con la inteligencia que se le ha dado en documentos históricos y numerosos fallos. Omitiendo, en efecto, otros, bastaría recordar a este respecto el informe de la comisión encargada de formular un proyecto de Constitución en la primera Convención nacional de Santa Fe (1853) »... « En el artículo 5° de la misma Constitución está dispuesto que las provincias dictan sus constituciones locales bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la primera; y ante esta prescripción, ni sería explicable un derecho público provincial del resorte exclusivo del pueblo y autoridades locales, ni es posible

(13) En la sesión del 18 de abril de 1853.



admitir que el artículo carezca de la necesaria sanción, *mediante la intervención del poder judicial federal*, ya en la forma establecida por los artículos 14, ley número 48 y 6°, ley número 4055, ya directa o inmediatamente (art. 3°, ley núm. 27; arts. 1°, 2° y 21, ley núm. 48; arts. 1°, 2°, 16 y 27, ley núm. 4055. Fallos de la Corte, tomo 33, pág. 194 y otros) »¹⁴.

325. Pero no basta decir que las declaraciones y garantías de la *libertad civil* están bajo el amparo de la Constitución federal; es preciso saber cuál poder es el competente para protegerlas. Debo manifestar, desde luego, que todas las constituciones provinciales, como se verá en otro lugar, no sólo han ratificado y reproducido las declaraciones y garantías de la Constitución nacional, sino que las han completado y ampliado, enumerando muchas otras de interés general y conveniencia pública. Incorporadas esas declaraciones y garantías a las constituciones provinciales, muchas de éstas — como las de Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes, Santiago del Estero, Mendoza, Catamarca, San Luis, etcétera — han establecido por preceptos expresos que toda ley, decreto u orden contrarios a los artículos que las enuncian, o que impongan al ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en ellos otras restricciones que las que los mismos permiten o priven a los ciudadanos de las garantías que aseguren, «serán inconstitucionales y no podrán ser aplicados por los jueces». Los individuos que sufran los defectos de toda orden que viole o menoscabe estos derechos, libertades y garantías, tienen acción civil para pedir las indemnizaciones por los perjuicios que tal violación o menoscabo les cauce, contra el empleado o funcionario que la haya autorizado o ejecutado.

Así, pues, toda violación o menoscabo de las garantías constitucionales cometidos por un funcionario o empleado provincial dará lugar a una acción *judicial* ante los tribunales de la Provincia, a no ser que, por razón de las personas o de las cosas en cuestión, el conocimiento de la causa corresponda a la justicia federal¹⁵. Es por lo tanto absurda la tesis sustentada por algunos

(14) C. S. N., t. 98, págs. 47 y 48, (Hileret y Rodrigue v. Provincia de Tucumán).

(15) Esta es la doctrina de la Corte Suprema nacional. «Las violaciones de las garantías constitucionales relativas a la propiedad, libertad y vida de los habitantes de la República no sujeta por sí sola las causas que de ella surjan al fuero federal». C. S. N., t. 10, p. 20 (Bentefuhr v. Juez de Paz de Moreno). «Los abusos que cometan los funcionarios de Provincia, en per-



(principalmente por los partidos provinciales de oposición) de que puede requerirse el amparo del poder ejecutivo, y aún la intervención federal en la Provincia de que se trate, para asegurar a los ciudadanos de la misma el beneficio de las garantías constitucionales de la libertad civil. La contestación del ejecutivo debe ser siempre ésta: «ocurrid ante los tribunales de justicia de vuestra provincia». Esta doctrina quedó establecida por diversas resoluciones del poder ejecutivo en numerosos casos durante la presidencia del doctor Victorino de la Plaza (1913-1916). Contestando a una nota de los representantes de un partido político, en la que se reclamaba la intervención del poder ejecutivo con motivo de supuestas violaciones de los derechos individuales por autoridades administrativas en la Provincia de Entre Ríos, el ministro del interior, en nombre de aquél, decía: «Por lo que se refiere a los recursos deducidos ante la justicia provincial, S. E. considera que esa es la vía normal y correcta que los ciudadanos y partidos no pueden eludir, sin faltar al respeto y acatamiento debidos a las instituciones consagradas por la Constitución y las leyes; y que se incurre en una transgresión evidente, cuando, pretendiéndose hacer caso omiso de esas acciones y recursos, se llega ante los poderes de la Nación en demanda de un amparo que no puede negarse por la justicia local, sin que se subviertan reglas fundamentales de derecho» ¹⁶.

juicio de las garantías individuales, deben castigarse con arreglo a las instituciones y por las autoridades locales. La jurisdicción de los tribunales de la Nación es restrictiva». C. S. N., t. 5, p. 345 (Giménez y Galíndez v. Intendente de Policía de Catamarca). Véase también en el t. 29, p. 319 (J. Varela v. Coronel F. Bosch y otro), etc.

(16) Nota del ministro del Interior a los representantes del partido radical, en mayo 22 de 1914. Con motivo de reiteradas reclamaciones que de diversos puntos de la República se hacían llegar hasta el ministerio del Interior, a principios de la presidencia del doctor Marcelo T. Alvear, el titular de aquella cartera, doctor José Nicolás Matienso (ex-profesor de derecho constitucional en la Universidad de La Plata), dió una resolución de carácter general, con fecha 3 de noviembre de 1922, concebida en los siguientes términos: «Llegan frecuentemente al ministerio del Interior, de todos los puntos de la República, quejas contra empleados provinciales, como si aquel ministerio fuera el superintendente general de todos los funcionarios policiales y judiciales de las provincias. El actual ministro, creyendo que dar curso a esas denuncias importaría lastimar las autonomías provinciales, con menoscabo del régimen federativo de gobierno, ha dispuesto que todas ellas pasen al archivo, haciéndose saber a los interesados que el ministerio del Interior no tiene intervención legal en ellas, a fin de que ocurran a los jueces o autoridades competentes».



Si la decisión de los tribunales de Provincia, en última instancia, es contraria a la demanda de reparación, podrá llegarse en definitiva hasta la Corte Suprema de justicia federal, *siempre que el recurso encuadre en alguno de los casos que prevé la ley de jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales de 14 de septiembre de 1863* (art. 14). No podrá decirse entonces que el artículo 5° de la Constitución nacional carezca de la necesaria sanción, *mediante la intervención del poder judicial federal en la forma establecida por las leyes de procedimiento*¹⁷.

326. Si bien hoy no se discute la conveniencia y aún la necesidad de que una Constitución escrita contenga un capítulo o sección especial dedicado a declarar los derechos civiles fundamentales, los autores no han podido fijar claramente el límite de esos derechos. « No se puede dudar — dice un escritor — de la sagacidad de aquellos que han pedido una declaración irrevocable y solemne; en efecto, los congresos o las legislaturas podrán siempre modificar el derecho consuetudinario, la jurisprudencia de las cortes de justicia podría también interpretarlo de una manera restrictiva; si, al contrario, más arriba de estos congresos y de estas legislaturas, más arriba de las cortes, se coloca una declaración solemne que contenga este avance de los poderes, entonces todos tendrán que conformarse a ese texto final y aplicarlo. En otros términos, de esta manera, congresos, legislaturas y cortes de justicia están ligados por un contrato irrevocable, emanado del soberano mismo, que es la fuente de que derivan los diferentes poderes »¹⁸.

Pero los derechos individuales, en un país constituido, donde la libertad civil esté eficazmente garantizada y no sea permitido el *libertinaje* — porque éste se opone a toda organización y seguridad sociales, — deben estar ineludiblemente sujetos a limitaciones. Así, nuestra Constitución en el artículo 14 dice que todos los habitantes de la Nación gozan de los derechos allí enumerados *conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio*; y para imposibilitar que esas leyes puedan llegar hasta el abuso, para contener la acción opresiva del Congreso, el artículo 28 agrega que *los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio*. « En presencia de esta terminante disposición — ha dicho la Corte Suprema — ¿cómo puede ser de modo alguno correcto

(17) C. S. N., t. 98, ps. 48 y 49.

(18) A. de Chambrun, *Droits et Libertés aux Etats-Unis* (Paris, 1891), p. 183.



que si no es posible tanto a los poderes nacionales como a los de las provincias, — que tienen que dictar sus constituciones de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional (art. 5° de ella), — alterar estos principios, garantías y derechos, con leyes que reglamenten su ejercicio, ha de serles permitido prohibir y extinguir parcialmente, aunque sea con leyes reglamentarias, el ejercicio de esos mismos derechos? — Porque si es evidente que una ley de carácter reglamentario no puede ni debe constitucionalmente alterar el derecho que está llamada a reglamentar, es porque debe conservar incólume y en su integridad ese derecho, lo que vale decir que no debe ni puede degradarlo, y mucho menos extinguirlo en todo o en parte; ningún otro que éste puede ser el alcance que los constituyentes han querido dar al artículo constitucional de que se trata »¹⁹.

La reglamentación legislativa de los derechos individuales es necesaria. La Constitución es el estatuto supremo que contiene los principios cardinales del gobierno, y donde a grandes rasgos se enuncian las garantías de la libertad civil. No pudieron descender al detalle los constituyentes, ni tampoco prever todos los casos particulares que ocurrirían en la aplicación del código que sancionaron para regir en el curso del tiempo los destinos de la Nación. El artículo 17, por ejemplo, establece que « la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley », y que « la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada ». Y bien; el derecho de propiedad es uno de los que están amparados por la Constitución: *es inviolable*, dice; pero a renglón seguido autoriza al Congreso para privar de ella a cualquier persona *por causa de utilidad pública, previa indemnización*. Tómese cualquiera de las declaraciones de derechos contenidas en esta primera parte de la Constitución y se verá que ninguna de ellas protege un derecho absoluto ni lo exime de limitaciones legales convenientes, justas y razonables.

327. Poder de policía. — « Esta potestad de restringir la libertad de los individuos con el fin de conservar la armonía de todos, de establecer reglas de buena conducta, calculados para evitar conflictos entre ellos, se designa con el nombre de « poder de policía ». En nuestro derecho constitucional esa autoridad o poder es, además,

(19) C. S. N., t. 98, p. 37 (Hileret y Rodrigue v. Prov. de Tucumán).



inherente a los gobiernos que él establece, como una consecuencia de la misión de proteger la vida, la propiedad, la seguridad, la moralidad y la salud de los habitantes, y pertenece al gobierno local, sea de la Nación o de las provincias, como parte del derecho político de todo el pueblo argentino »^{19 bis}. Y la Corte Suprema de la Nación, confirmando la exactitud de un criterio fundamental, ha dicho por su parte: « La reglamentación que restringe aparentemente el derecho de algunos para garantizar el de todos, no puede considerarse, en principio, como agravante a la Constitución, pues ésto importaría negar los altos fines que los constituyentes se propusieron al ordenarla, decretarla y establecerla »²⁰.

Algunos han sostenido que bajo la etiqueta del poder de policía pueden disimularse cualesquiera atentados a los derechos emergentes de la libertad humana, y cometerse por las legislaturas y autoridades públicas toda clase de violaciones a las garantías con que los ampara la Constitución. Pero es necesario aquí recordar dos grandes sentencias de nuestro tribunal supremo en las que se han determinado con precisión las limitaciones primordiales a que está obviamente subordinado el ejercicio del poder de policía. En el caso de *Horta versus Harguindeguy*²¹ la Corte dijo:

« La doctrina de la omnipotencia legislativa, que se pretende fundar en una presunta voluntad de la mayoría del pueblo, es insostenible dentro de un sistema de gobierno cuyo esencia es la limitación de los poderes de los distintos órganos y la supremacía de la Constitución. Si el pueblo de la Nación quisiera dar al Congreso atribuciones más extensas que las que ya le ha otorgado o suprimir alguna de las limitaciones que la ha impuesto, lo haría en la única forma que él mismo ha establecido al sancionar el artículo 30 de la Constitución. Entre tanto, ni el legislativo ni ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas. Cualquiera otra doctrina es incompatible con la Constitución, que es la única voluntad popular expresada en dicha forma ».

En otro caso interesante, la Corte Suprema hizo la siguiente declaración: « Si bien los tribunales no están llamados a examinar la oportunidad y conveniencias de las medidas legislativas o

(19 bis) J. V. González, *Manual*, edic. cit., p. 109, no 97.

(20) C. S. N., t. 155, p. 187 (*in re* J. Caraccia, 1929).

(21) C. S. N., t. 137, p. 66. (1922).



administrativas tendientes a proteger la salud pública²², es incuestionable que, de acuerdo con los artículos 14, 17, 19, 20 y 28 de la Constitución nacional, la doctrina y la jurisprudencia, pueden resolver en circunstancias extraordinarias de manifiesto e insalvable conflicto entre aquéllas y la ley fundamental, que las mismas no tienen relación con sus fines aparentes y que se han desconocido con ellas, innecesaria e injustificadamente, derechos primordiales que el poder judicial debe amparar, como es el goce normal y honesto de la propiedad, sin perjuicio de terceros y el ejercicio de profesiones e industrias lícitas, porque de otra suerte la facultad de reglamentación de las legislaturas y de las municipalidades sería ilimitada, y las leyes y ordenanzas locales o nacionales sobre la materia podrían hacer ilusorias todas las garantías acordadas al habitante del país. (Art. 31 de la Const. nac.; fallos, tomo 98, pág. 52, tomo 116, pág. 116; tomo 117, pág. 432; 123 U. S., 661; 195 U. S., 223 y otros; Cooley, ob. cit., pág. 292) »²³.

328. Definición y materias que comprende. — Observa Campbell, en su notable libro de derecho constitucional, que « en el sentido más genérico policía es la función de aquella rama administrativa del gobierno que está encargada de la preservación del orden y tranquilidad pública, de la promoción de la seguridad pública, la salud y la moralidad, y de la prevención, averiguación y castigo de los delitos. Y el poder de policía es el poder investido en un Estado para establecer las leyes y las ordenanzas para la reglamentación y cumplimiento de su policía, tal como acaba de ser definida. Se ha hecho notar por la Corte Suprema de Estados Unidos, agrega, que, aún cuando se ha intentado muchas veces definir al poder de policía, ese objeto no ha sido logrado nunca con éxito completo²⁴.

Ernst Freund, el autor ya clásico en la materia²⁵, dice que « el término « policía » no ha sido jamás claramente determina-

(22) Una de las materias que comprende el poder de policía, como se verá más adelante.

(23) C. S. N., t. 118, f. 285 (Z. Canale y otros v. Prov. de Mendoza, 1913).

(24) H. Campbell Black, *Handbook of American Constitutional Law*, ed. 1910, cit., p. 387. La Corte norteamericana, en efecto, ha dicho: « Es siempre más fácil determinar si un caso particular cae dentro del alcance del poder de policía que dar una definición abstracta del mismo adecuada para todos los casos ». *Stone v. Mississippi*; 101 U. S., 814, 818.

(25) *The Police Power, public policy and constitutional rights* (Chicago, 1904), ps. 2, 3 y 17.



do (*circumscribed*). Significa, al mismo tiempo, un poder y función del gobierno, un sistema de reglas, y una organización administrativa y coercitiva »... « De la colección de decisiones en las que la naturaleza del poder ha sido discutida, y su aplicación consentida, o rechazada, es posible, por lo menos, enunciar dos principales atributos o características que particularizan al poder de policía: tiende directamente a asegurar y promover el bienestar público, y actúa como restricción y compulsión »... « El poder de policía restringe y regula, para la promoción del bienestar público, la libertad natural o común del ciudadano en el uso de sus facultades personales y de su propiedad ».

El poder de policía es, probablemente, tan antiguo como el gobierno mismo, observa otro autor²⁶; pero como clasificación separada y grupo distinto de los poderes del Estado tal vez tiene su origen en el siglo XVII con el concepto de soberanía, a la cual claramente concierne. Blakstone habla de « policía pública y economía » como uno de los atributos de la soberanía, y bajo este epígrafe examina diversas regulaciones ahora conocidas como aplicaciones del poder de policía. La idea tiene una base firme en la « common law » inglesa, siendo así vinculada a antiguas máximas, como éstas: *sic utere tuo ut alienum non lædas*, y *salus populi suprema lex*, de las cuales aquélla toma su originaria fuerza legal. « Como otras frases importantes del derecho constitucional americano, agrega, los términos « poder de policía » fueron por primera vez usados por el juez presidente Marshall. En buen número de interesantes decisiones del siglo diez y nueve él hablaba del « poder de un Estado para regular su policía »; pero la primera ocasión en que la simple frase « poder de policía » se empleó parece que fué en la opinión que dió en *Brown v. Maryland* ».

Notables autores norteamericanos se han especializado en el estudio de este poder necesario del Estado moderno, analizando sus fundamentos jurídicos con objeto de determinar su extensión y las materias que comprende. Las obras de Ernst Freund y del juez Cooley²⁷, así como el antes citado « Manual » de Campbell Black,

(26) Rodney L. Moth, *Due Process of Law*, etc. (Indianapolis, 1826), ps. 300 y 301.

(27) Thomas M. Cooley, *A treatise on the Constitutional limitations*, (7th edition, Boston, 1903). « En un sentido amplio, dice este autor (p. 829), la policía de un Estado comprende su sistema total de regulación interna, por el cual el Estado busca no sólo preservar el orden público y prevenir los delitos contra el Estado, sino también establecer para las relaciones entre los



son las fuentes de consulta más seguras y provechosas para quienes deseen tener informaciones completas en los diversos casos que plantea el ejercicio del poder de policía, sin olvidar tantas otras de merecida notoriedad.

329. Cuando se tiene un régimen constitucional como el norteamericano y el nuestro no es temible que el ejercicio del poder de policía por el Estado, nacional o provincial, pueda llegar a extremos abusivos que lesionen sin remedio alguno los derechos individuales reconocidos y amparados por la ley suprema; porque siendo ésta escrita y rígida, estando así separados los poderes constituyente y legislativo ordinario y limitando aquélla la esfera en que pueden actuar las autoridades públicas, el contralor de las cortes de justicia y su facultad eminente de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, ordenanzas y decretos del poder ejecutivo asegura la efectividad de las normas y principios de la Constitución.

Puede ser esencial, para determinar si el poder de policía ha sido constitucionalmente ejercido, examinar *la razonabilidad* de la ley u ordenanza en cuestión, si se plantea ante las cortes de justicia. No significa ésto que los jueces estén habilitados para revisar el criterio de la Legislatura o cuerpo representativo, sino establecer concretamente en el caso si ese criterio cabe o no en el espíritu y en la letra de la norma o regla escrita en el Código máximo sin herir algun derecho fundamental. *Los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio*, dice el artículo 28 de la misma.

El criterio de *razonabilidad* es un criterio legislativo, como lo es el de «oportunidad»; pero los jueces que aplican la ley deben ante todo y sobre todo subordinar el suyo a la norma o regla constitucional, en su espíritu y en su letra.

«Conviene dejar establecido, reafirmando principios ya consagrados — ha dicho nuestra Corte Suprema²⁸ — que al poder judicial no compete pronunciarse sobre la *eficacia* o *ineficacia* de las leyes bajo su concepto puramente económico o financiero, apre-

ciudadanos aquellas reglas de buena conducta y buena vecindad que son ideadas para evitar conflictos de derechos y asegurar a cada uno el goce ininterrumpido de lo suyo, en tanto cuanto sea consistente con un goce igual de sus derechos por los demás».

(28) C. S. N., t. 150, p. 106 (Guardian Assurance Company Limited v. Gobierno Nacional).



ciendo si éstas pueden ser benéficas o perjudiciales para el país »... « Obedeciendo a semejantes principios, esta Corte ha considerado siempre las causas de la naturaleza de la presente con criterio exclusivamente constitucional, sometiendo las disposiciones impugnadas al contralor de las leyes fundamentales que rigen el caso. Sólo así ha podido conservarse, en todo tiempo, la armonía de los poderes del Estado, ejerciendo el Congreso, libremente, la alta prerrogativa de dictar las leyes y prestando la Corte Suprema, contra el abuso de éstos, su amparo estricto y definitivo ».

Pero la Corte Suprema ha dicho también: « llámense leyes de policía, de interés general o de orden público, el poder para dictarlas se halla siempre sometido a la restricción que importa la garantía constitucional, de suerte que no es permitido aplicarlas o interpretarlas de tal manera que destruyan o alteren el derecho adquirido, ni que produzcan el efecto de privar de algo que constituya una propiedad » ²⁹.

330. Doctrina del presidente Bermejo.—En el caso de Erco-lano *versus* Lanteri de Renshaw, motivado por la aplicación de la llamada « ley de emergencia » número 11.157, sobre alquileres de propiedades urbanas, ³⁰ el presidente de la Corte Suprema, doctor Antonio Bermejo, explicó en una notable disidencia los fundamentos del poder de policía y la esfera necesaria en que puede constitucionalmente obrar. La disidencia del doctor Bermejo — el más ilustre de los jurisconsultos argentinos de la época contemporánea — será siempre considerada como una magistral pieza jurídica por la solidez de la doctrina jurídica que contiene.

« Ese poder — decía en el caso mencionado el presidente de la Corte Suprema ³¹ — no tiene otro fundamento que la regla de jurisprudencia romana, garantía a la vez de la convivencia social, por la que cada uno debe usar de su derecho de manera que no dañe el de los demás: *sic utere tuo ut alienum non laedas* »... « Ese poder de policía, « que es un atributo de gobierno fundamentalmente necesario para el público, pero tan fácilmente pervertido hasta ser extremadamente peligroso para los derechos y la libertad del ciudadano », según Campbell Black; ese poder que, como observa el juez Brewer, « ha llegado a ser el refugio de cada atentado contra la propiedad privada y al que se ha referido toda

(29) C. S. N., t. 137, p. 63 (G. Horta *v.* Harguindeguy).

(30) C. S. N., t. 136, ps. 161 a 193.

(31) C. S. N., t. 136, págs. 180-193.



carga pública contra el propietario que no podía ser amparada en el poder de expropiación o en el de contribución » (200 U. S., 600), ha sido delimitado por aquel tratadista en los siguientes términos: « En derecho constitucional su alcance está propiamente limitado a autorizar leyes que sean necesarias para la preservación del Estado mismo, a asegurar el cumplimiento de sus legítimas funciones, a la prevención y castigo del crimen, a la preservación de la paz y el orden público, a la preservación y promoción de la seguridad, moralidad y salud públicas y para la protección de todos los ciudadanos del Estado en el goce de sus justos derechos contra el fraude y la opresión » (*Handbook of American Constitutional Law*, pág. 390; Blakstone, 4 *Comm.*, 162; Cooley, *Const. Limitations*, 7^a ed., págs. 829 y 839). Esta Corte misma, poco tiempo después de su organización, tuvo ocasión de apreciar ese poder de policía — de que se ocupó Story en su conocido comentario y que Marshall sólo incidentalmente había mencionado en sus famosas decisiones (*Const. Decisions*, pág. 537) — y con motivo de la impugnación hecha a la ley de la Provincia de Buenos Aires que prohibió las corridas de toros, hizo constar que: la policía de las provincias está a cargo de los gobiernos locales, y se entiende incluido en los poderes que se han reservado el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos » (Fallos, tomo 7, pág. 150; tomo 101, pág. 126 y considerando 3^o pág. 143; tomo 134, pág. 401, consider. 11, pág. 412) »... « Nuestra Constitución, que en su preámbulo se propuso asegurar los beneficios de la libertad civil y en su artículo 33 mantiene explícitamente los derechos y garantías derivados del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, no admite la subordinación absoluta del individuo a la sociedad, y desecha la idea de un bienestar general adquirido a expensas del derecho y de la libertad individual, los que, en definitiva, conducirán seguramente a un bienestar social más perfecto, no obstante transitorias perturbaciones ».

331. En otro lugar de esta obra me ocuparé especialmente de la sentencia que la Corte dió en el mencionado caso de Ercolano v. Lanteri de Renshaw, cuando explique el concepto constitucional del derecho de propiedad privada, disminuído en parte, aunque circunstancialmente, por dicha sentencia³². Por ahora sólo he

(32) Véanse: *Por la Libertad y el Derecho*, ps. 54-71, y *Tres años en el Congreso*, ps. 79 y 309, del autor.



querido destacar, en párrafo separado, la doctrina sostenida por el presidente doctor Bermejo en su bien fundada disidencia sobre la extensión que puede tener el poder de policía. La misma Corte, en un caso ya clásico, había anticipado su concepto acerca de este punto, declarando lo siguiente:³³ « Si una ley de carácter reglamentario no puede ni debe constitucionalmente alterar el derecho que está llamada a reglamentar es porque debe conservar incólume y en su integridad ese derecho, lo que vale decir que no debe ni puede degradarlo y mucho menos extinguirlo en todo o en parte; ningún otro que ese puede ser el alcance que los constituyentes han querido dar al artículo constitucional de que se trata (28) »... « aún cuando, por otra parte, sea también cierto que el poder judicial de la Nación nada tenga que ver con la conveniencia y justicia de esas leyes, ni con la mayor o menor exorbitancia de la tasa de un impuesto, si se trata de una ley de ese género, siempre que con tales leyes no se vulneren ni destruyan principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución, porque, en tal caso es, sin duda, verdad que el único remedio contra los abusos del poder legislativo, que puede ejercitarse discrecionalmente dentro de ese límite, es, según la doctrina expuesta, el interés, sabiduría y justicia del cuerpo legislativo y sus relaciones con los electores ».

En un caso reciente³⁴ la Corte Suprema estableció que « los altos fines de saneamiento social, aún refiriéndose al loable empeño de combatir los males más abominables que pueda sufrir una colectividad, no autorizan, sin embargo, el quebrantamiento de principios orgánicos y leyes fundamentales del país, y menos si la transgresión emana de los poderes del Estado y cuando se arbitran en nombre del bien público panaceas elaboradas al margen de las instituciones, obteniéndose resultados opuestos a los previstos (Fallos, tomo 148, pág. 65, considerando 12, pág. 80) ».

332. Dónde reside el poder de policía. — Cuando el régimen de gobierno de un país es unitario no puede suscitarse la cuestión de saber donde reside el poder de policía; pero en tratándose de un Estado federal como el nuestro es preciso determinar con exactitud cuál es la entidad política en que jurídicamente tiene su fuente u origen ese poder. La jurisprudencia, tanto de Estados

(33) C. S. N., t. 98, ps. 37, 39 y 51 (Hileret y Rodrigue v. Provincia de Tucumán, 1898).

(34) C. S. N., t. 150, ps. 422-33 (A. Rissotti v. Provincia de San Juan).



Unidos como de nuestro país, desde los primeros tiempos, ha establecido firmemente el principio de que el poder de policía reside en los estados o provincias integrantes de la Unión federal, y en casos especialmente previstos por cláusulas expresas de la Constitución puede tal poder ejercerse por el Congreso.

«La policía de las provincias — ha dicho nuestra Corte Suprema — está a cargo de los gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos»³⁵. Desde esa antigua y sintética declaración hasta hoy, nuestro alto tribunal de justicia confirma constantemente el principio enunciado.

Y se explica con facilidad que así deba resolverse la cuestión, porque, como ya lo sostuvo Alberdi y fluye de los términos usados por la Constitución en su artículo 104, la regla general en materia de gobierno es el gobierno provincial, local, y la excepción es el gobierno federal: «Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación».

No debe despreciarse esta ventaja que, entre otras, tiene el federalismo, he escrito en otro libro mío³⁶: permite a cada región del país, a cada Provincia, arreglar su vida local en la forma que consulte más provechosamente los intereses y las características del respectivo pueblo; así como es uno de los grandes inconvenientes prácticos del unitarismo el sometimiento a un solo criterio legislativo, a una sola norma jurídica, de todas las condiciones en que se desenvuelven los distintos grupos sociales que hay dentro de la Nación, por más distintos que sean entre sí.

Nada más lógico ni nada más conveniente en un régimen de gobierno descentralizado, conforme con la idiosincracia de un país como el nuestro, que el ejercicio pleno del poder de policía por los estados componentes de la Nación. Por lo mismo que se trata de un poder de reglamentación, de ordenamiento de la vida social, de previsión de los conflictos o choques entre los intereses públicos y los intereses individuales, el poder de policía no puede ser sino uno de los inherentes a las autonomías provinciales.

«En la distribución de los poderes gubernamentales según

(35) C. S. N., t. 7, p. 152 (*in re* Empresa «Plaza de Toros», 1869).

(36) V. mi *Doctrina Constitucional*, págs. 111 y sigs.



la Constitución federal, reside en los estados la mayor parte del poder de policía», observa Freund³⁷. — «Los autores de la Constitución de los Estados Unidos adoptaron el principio de que el control restrictivo y el cuidado de los intereses sociales y económicos debían dejarse a los estados miembros, excepto cuando la diversidad de regulación pudiera ser un inconveniente al crecimiento de la Nación»... «El ejercicio federal del poder de policía a través de la legislación positiva concierne a los poderes enumerados del Congreso en la Constitución. El principal poder que contempla la promoción del bienestar público interno es el de regular el comercio con las naciones extranjeras y de los estados entre sí: el poder de regular el comercio incluye así la facultad de prohibir y suprimir inconvenientes formas de tráfico».

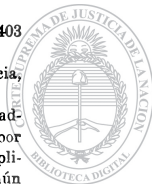
333. La Corte Suprema de la Nación, en diversas ocasiones, ha establecido y reiterado este mismo principio: «Como norma general — dice una sentencia interesante³⁸ — dentro del régimen federativo de nuestro sistema institucional, semejante al de Estados Unidos de América, el poder de policía corresponde a las provincias o estados, y la Nación lo ejerce dentro del territorio de las mismas sólo cuando expresamente le ha sido conferido o es una forzosa consecuencia de otras facultades constitucionales... La doctrina, la legislación y la jurisprudencia argentinas concuerdan con la interpretación norteamericana: la policía y las funciones que desempeñan son de carácter local, conforme al principio de que el gobierno nacional, creado por la Constitución, es un gobierno de poderes limitados por la delegación que menciona el artículo 104, y nunca se entendió que correspondiese a la Nación intervenir en la vida propia de las provincias para la debida regulación del orden, salud, bienestar, etc., salvo los casos extraordinarios de los artículos 5° y 6° y la jurisdicción superior de esta Corte en los casos del artículo 14 de la ley 48»³⁹. Las provincias — dice otra sentencia⁴⁰ — pueden dictar leyes y reglamentos prohibitivos de la fabricación y venta de ciertos artículos por considerarlos contrarios a la salud, moralidad, etc.; pero no pueden prohibir marcas o patentes nacio-

(37) *The Police Power*, edic. cit., págs. 62-63.

(38) C. S. N., t. 154, ps. 14 y 15 (in re M. González Masada, por el «Partido Socialista Independiente», 1929).

(39) Véanse también: C. S. N., t. 29, p. 456; t. 30, p. 400; t. 110, p. 391; t. 113, p. 263.

(40) C. S. N., t. 155, p. 87 (Petters Hnos. v. Provincia de Buenos Aires, 1929).



nales que no amparan los productos prohibidos en la Provincia, porque así violaría normas y límites jurisdiccionales ».

334. Por lo demás, las leyes sobre policía de seguridad y administrativa proceden por vía de disposiciones generales, pues, por previsor que sea el legislador le será imposible dictar reglas aplicables a la diversidad de circunstancias y de condiciones, y, aún cuando lo intentara, son tan distintos los aspectos y contornos particulares que aquellas pueden tomar en la práctica que es indispensable la concesión de facultades o atribuciones cuyo ejercicio debe quedar al arbitrio razonable de los funcionarios que tienen a su cargo el ejercicio de los poderes de policía. Cuando el poder ejecutivo es llamado a ejercer sus poderes reglamentarios en materia de policía de seguridad, a mérito de una ley que lo ha autorizado para ello, lo hace, no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia que le otorga el artículo 86, inciso 2 de la Constitución, y cuya mayor o menor extensión queda determinada por el uso que de la misma facultad haya hecho el poder legislativo (tomo 148, pág. 430) ⁽¹⁾.

335. Supóngase ahora que el Congreso o las legislaturas provinciales, al reglamentar con la ley el ejercicio de cualquiera de esos derechos o de los que les son conexos, no se han ajustado a la prescripción del artículo 28; en otras palabras, supóngase que el cuerpo legislativo en la ley reglamentaria ha *alterado* ese derecho, que lo ha *violado* quizá; ¿desaparecerá la eficacia de la declaración constitucional que lo protege? — De ningún modo; esa ley reglamentaria no es válida, es, al contrario, *inconstitucional*, y los tribunales de justicia deben declararla así, en una *causa* que al efecto se promueva por cualquier persona que con aquélla resulte afectada. Ese control es la piedra angular del sistema norteamericano y de nuestra Constitución, y ha sido siempre considerado como uno de sus principios esenciales y más preciosos. « Cuando el departamento legislativo de un Estado — dice Cooley — es restringido en sus poderes por una ley fundamental escrita, como en los estados americanos, entendemos por ley inconstitucional una que, siendo opuesta a la ley fundamental, está por esta razón fuera del alcance de la autoridad legislativa, y es nula. Realmente, el término *ley inconstitucional*, tal como es empleado en la jurisprudencia americana, es impropio e implica contradicción: el estatuto que es repugnante a la

(41) C. S. N., t. 155, p. 183-84 (in re R. Bonevo, 1929); t. 156, p. 327, (in re S. Cartagena, 1930).



Constitución, en el hecho no puede ser una ley en modo alguno »... « Puesto que la voluntad del pueblo, como lo declara la Constitución, es la ley final, la voluntad de la Legislatura es ley solamente cuando está en armonía con aquella, o a lo menos no se opone a ella; que el instrumento de control gobierna al cuerpo legislativo igualmente que a los ciudadanos privados » ⁴².

Si una ley reglamentaria del ejercicio de un derecho lo ha alterado en su naturaleza y significado práctico, si ha violado la garantía constitucional que lo defiende, la justicia de la Nación declarará la supremacía de la ley fundamental y la invalidez y nulidad de aquélla. Esa es la función eminente que en nuestro régimen político tiene la justicia federal, como se verá en otro capítulo de esta obra.

Para terminar con este asunto, advertiré que las restricciones o limitaciones impuestas por leyes reglamentarias tienen dos caracteres: o son *generales*, cuando se establecen para todos los habitantes del país o para una parte del mismo, por causas sociales y comunes a todos los afectados por ellas; o son *especiales*, cuando se refieren a determinadas personas o cosas por razón de los actos u operaciones que ellas ejecutan. — Entre las primeras puede citarse el estado de sitio, que es una limitación máxima de las garantías constitucionales, pues las suspende allí donde es establecido (art. 28); entre las segundas podríanse colocar las expropiaciones, las restricciones al ejercicio de las industrias (sólo pueden ejercerse las industrias *lícitas*), las limitaciones al derecho de asociación (asociarse con fines *útiles* únicamente está permitido), etc.

336. Derechos no enumerados. — *Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno* (art. 33) ⁴³. Este artículo no figuraba entre los textos de 1853, siendo propuesto por la Convención provincial de Buenos Aires y aceptado por la Convención *ad hoc* que se reunió en Santa Fe en 1860. Su importancia institucional es tan notable, que para justificar su inclusión en nuestra ley suprema bastaría recordar aquel argumento que Hamilton hacía en « El Federalista », oponiéndose a que se formularan en la Constitución

(42) Th. M. Cooley, *A Treatise on the Constitutional Limitations*, (ed. cit.), págs. 5 y 6.

(43) Véase C. S. N., t. 3, p. 136, 2º (D. Mendoza y hermano v. Provincia de San Luis).



declaraciones de derechos y sus garantías, porque su enumeración imperfecta podría dar asidero a la pretensión de los poderes públicos de desconocer o conculcar los derechos no enumerados, aunque retenidos por el pueblo. Ya he dicho que la enmienda IX* a la Constitución americana quitó fuerza y eficacia a ese argumento, porque diciéndose en ella que la enumeración de ciertos derechos no era excluyente de otros reservados por el pueblo, pero no enumerados, quedaba salvada toda omisión posible.

En la Convención provincial de 1860 discutióse la necesidad de introducir esa enmienda en la Constitución del 53. El doctor Estévez Saguí decía al respecto: « Esta enmienda, por lo que se acaba de sostener, me parece que no hay necesidad de determinarla o ampliarla tan explícitamente; porque creo que el artículo 14 de la Constitución dice lo bastante al respecto ⁴⁴. ¿Qué quiere decir con esas palabras: *ningún habitante de la Confederación será obligado a no hacer lo que la ley no prohíbe?* Me parece que esto comprende todos los derechos que puedan asistir a los habitantes de la Confederación »... « Yo creo, señores, que eso es repetir una misma cosa, y para nosotros esa repetición no es necesaria », etc. El convencional Mitre, encareciendo la importancia de la enmienda y explicando su verdadero sentido, dijo: « ... Así es que pido al señor diputado se fije en esta distinción fundamental: esto no es para los individuos, para las acciones aisladas, ni para los derechos del ciudadano, sino para los derechos del pueblo, para ese ser colectivo que se llama humanidad, y que ha consignado en el catálogo de sus derechos principios inmortales, que son su propiedad, que son el resultado de la civilización, y a los cuales se subordinan todas las leyes, a la vez que domina la marcha de los gobiernos que se ha dado para que los haga cumplir y respetar. El derecho que nos ocupa es una conquista de la humanidad, y debe consignarse expresamente para hacerlo más firme y valedero, y para que la interpretación de lo contrario no lo anule de hecho ». Y el convencional doctor Vélez Sársfield agregaba en apoyo de la enmienda: « Esos derechos son superiores a toda Constitución, superiores a toda ley, a todo cuerpo legislativo, y tan extensos que no pueden estar escritos en la Constitución y para determinarlos de una manera general el artículo de la reforma dice: — no solamente esos derechos, sino *todos los derechos naturales de los hombres o de los pueblos*, aunque no es-

(44) Era el 19 actual.



tén enumerados en la Constitución, se juzgan reservados, como que no se pueden enumerar todos los derechos que nacen de la naturaleza del hombre y del fin y objeto de la sociedad y de la soberanía del pueblo » ⁴⁵.

El informe que se había presentado a la Convención provincial por la comisión examinadora, encargada de preparar las reformas, no era menos explícito en cuanto a la trascendencia y al significado del principio contenido en el artículo 33: « Por lo tanto, decía ⁴⁶, la enumeración que se hace en la primera parte de la Constitución de la Confederación, de los derechos y garantías *de los individuos, que en algunos casos se hacen extensivos a los pueblos, como entidades colectivas*, no debe tomarse sino como ejemplo para ir de lo conocido y expreso a lo desconocido o tácito; puesto que no es posible consignar en las constituciones los que son una consecuencia lógica del principio ya establecido. Pero, para mayor claridad, para evitar todo avance de los poderes públicos sobre los derechos individuales, la comisión aceptó dos de los artículos de enmienda a la Constitución de los Estados Unidos ».

337. Se ve, pues, que el propósito general de la cláusula que ahora comento es impedir que las autoridades constituidas, tanto de la Nación como de las provincias, puedan arrogarse atribuciones o facultades que en las leyes fundamentales respectivas no les están conferidas, en menoscabo de la libertad civil y política del pueblo; y tiene también como propósito esencialmente jurídico esta cláusula afirmar el derecho del pueblo para reivindicar por medios regulares o extraordinarios sus derechos, cuando hayan sido usurpados por aquéllas. Como dichas autoridades deben limitarse al desempeño de los poderes que la Constitución les ha otorgado, y como por nuestro régimen político todas ellas son responsables ante el pueblo, resulta de esto que el abuso cometido por esas autoridades no puede obligar a éste legítimamente, — pues no obligan al mandante los actos del mandatario que ha violado su mandato, — y también resulta que el pueblo puede hacer efectiva esa responsabilidad, ya sea mediante un procedimiento judicial establecido por la Constitución, como ocurre en los casos de juicio político, ya sea ejercitando el grave derecho de que hablaré en el párrafo siguiente.

(45) *Convención Nacional de 1898 y sus antecedentes, 1835, 1860 y 1866* (public. of.), ps. 925 a 927; sesión del 1º de mayo de 1860.

(46) Public. of citada, p. 1104.



En fin, «la declaración sirve a la vez para fijar la interpretación de la Constitución, afirmando sus principios fundamentales, contra los que quisiesen suponer que la letra autoriza la restricción de ciertas libertades, o la suposición de que no es constitucional, ni tiene valor legal, lo que no está expresamente dicho en la Constitución: interpretación que pervierte el espíritu y falsea los fines a que ella responde» ⁴⁷; porque, como ya lo he dicho, es precisamente el objeto de la cláusula dejar incólumes todos los derechos del pueblo de la Nación que no han podido ser totalmente enumerados.

Hay muchos derechos que a pesar de no estar enumerados en la Constitución nacen del principio de la *soberanía del pueblo* y que, como ya se ha explicado, éste se ha reservado, sin que en manera alguna puedan ser desconocidos. El ejemplo más sobresaliente de estos derechos reservados por el pueblo de la República es el derecho de «resistencia a la opresión» o derecho de *revolución*. La materia es difícil y llena de asperezas para ser tratada en un libro científico; mas le dedicaré siquiera dos palabras.

338. El derecho de revolución. — La declaración de *Virginia en 1776* reconocíalo expresamente, como se ha visto antes: «...Cuando un gobierno es inadecuado o contrario a estos propósitos, (el beneficio común, la protección y seguridad del pueblo, etc.), la mayoría de la comunidad tiene el indubitable, inalienable e irrevocable derecho de reformarlo, alterarlo o *abolirlo* de la manera que juzgue más conducente a su bienestar» (secc. 3). El acta de la declaración de la independencia de los Estados Unidos lo proclamó también enfáticamente: «... Si un gobierno, cualquiera que sea su forma, llega a desconocer este fin (garantir los derechos del hombre, derivando sus poderes del consentimiento de los subordinados), el pueblo puede legítimamente modificarlo o *suprimirlo* e instituir un gobierno nuevo que hará reposar sobre tales principios», etc. En Francia, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, igualmente lo admitió como un principio esencial: «El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la *resistencia a la opresión*» (art. II).

El derecho de revolución o de resistencia a la opresión es, co-

(47) A. de Vedia, ob. cit., p. 146.



mo dice Campbell Black, un «derecho fundamental y natural de todo el pueblo, que no existe en virtud de la Constitución, sino a pesar de ella. El pertenece al pueblo como una consecuencia necesaria de la libertad e independencia de una Nación. Pero en la revolución se está enteramente fuera de la esfera del derecho. «Inter arma silent leges». Las circunstancias solamente pueden justificar el ejercicio de un resorte de tan extrema medida como es la revolución»⁴⁵. En efecto: es imposible determinar en qué casos el pueblo podrá ejercer este grave derecho; las circunstancias varían de una a otra época en la historia de un país y se modifica, en consecuencia, el criterio para apreciar los hechos. En general, puede decirse que el derecho de revolución existe potencialmente, y debe ser ejercido con extrema prudencia por el pueblo, porque será en todos los casos una verdad abonada por la experiencia que es preferible un mal gobierno — toda vez que no conculque los derechos individuales y la ley suprema o comprometa la suerte del país — a la mejor de las revoluciones.

Estas deben juzgarse no tan sólo por sus consecuencias, como algunos lo han pretendido, sino también por sus causas, y hasta llevo por mi parte a afirmar que deben juzgarse por sus causas principalmente. Una revolución no puede justificarse sólo porque el pueblo la haya propiciado y sostenido: el pueblo, por lo mismo que en gran parte está formado por los que apenas tienen un grado medio sino inferior de intelectualidad y de cultura, es con facilidad engañado por los ambiciosos del poder público, hábiles simuladores que saben ocultar sus bajas pasiones y sus egoísmos perversos; sea que luego, triunfante la revolución que promovieron, se vean obligados a reprimir su codicia, sea que se hallen obligados a dejar a otros más dignos el poder conquistado. Así, una revolución que no tiene otro fin que derrocar a los que ejercen el poder público para apoderarse de él es vituperable ante la sana moral política. La pretensión de un partido opositor de substituir violentamente a otro partido que está en el gobierno, no es un derecho: es una acción injusta y perjudicial a los bien entendidos intereses de la sociedad. Por esto he dicho que el ejercicio que el pueblo haga de ese derecho ha de ser juzgado por las causas que lo motivan. La revolución por la independencia, la revolución por la libertad, realizada en 1851 contra la dictadura de Rozas, la revolución para restablecer el orden legal y la moralidad política y administrativa

(48) Obra y edición citadas, p. 10.



en 1890, son los ejemplos que presenta nuestra historia del ejercicio lícito de ese derecho por el pueblo argentino ⁴⁹.

339. Derecho de reunión. — Hay aún otros derechos retenidos por el pueblo, derivados de su soberanía y de la forma republicana de gobierno que nos rige, y que tampoco están enumerados. El derecho de reunión, por ejemplo. Este derecho es consecuencia necesaria, además, del derecho de peticionar a las autoridades, reconocido y declarado en el artículo 14, que más adelante analizaré. Los *meetings* populares, que son la forma moderna de ejercer aquellos derechos, están obviamente comprendidos en la generalización del artículo 33.

La enmienda 1^a a la Constitución norteamericana declara expresamente los derechos de reunión y de petición, al decir que «el Congreso no hará ley alguna que restrinja el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y peticionar al gobierno la reparación de agravios». Nuestras constituciones provinciales también insertan en sus textos algunas disposiciones que proclaman el derecho de reunión como uno de los más esenciales y necesarios para el goce efectivo de la libertad civil.

Es así, realmente, este derecho: *esencial y necesario* en toda democracia representativa. Como el gobierno es simple agente del pueblo y los funcionarios a quienes se confía deben ajustar su conducta pública a las leyes del país y a las aspiraciones colectivas, el derecho de reunión — «pacífica», según dice la cláusula norteamericana — es uno de los resortes más prácticos y útiles para preservar incólumes los otros derechos emergentes de la libertad. Sus fundamentos jurídicos y políticos son tan obvios que no requieren

(49) Entre los derechos no enumerados por la Constitución y que están comprendidos en la declaración general del art. 33, se halla el «derecho de tener y llevar armas», reconocido expresamente por algunas constituciones, como la norteamericana (art. II de las enmiendas). — «En donde existe un gobierno basado sobre el principio de la soberanía del pueblo, y nadie ejerce poder sino por delegación del pueblo, es necesario que la fuerza que secunde la acción del gobierno sea del pueblo, y esté animada de los sentimientos de éste... Por consiguiente, en un país que quiera tener instituciones libres, la Constitución debe consagrar como uno de los derechos absolutos de los ciudadanos, que la ley no puede alterar, el de tener y llevar armas... El pueblo que no esté armado podrá denominarse soberano, pero lo será sólo nominalmente, no en realidad». Florentino González, *Lecciones de Derecho Constitucional* (1889), cap. VI. — Los principios en que este derecho se funda son tan obvios que estaría de más explicarlos extensamente.



al respecto mayores explicaciones. Por lo demás, en el capítulo VIII de la segunda parte de esta obra, «derechos y libertades en relación inmediata con las personas», me ocuparé detalladamente del derecho de reunión, exponiendo los antecedentes, la doctrina y la jurisprudencia concernientes al mismo. Por razones de método, ya que el presente capítulo trata de las declaraciones, derechos y garantías en general, dejo todo aquello para dicho lugar.

340. Derechos políticos. — El artículo 33 de la Constitución refiérese en sus últimas palabras a los derechos políticos, que pertenecen a los *ciudadanos*, es decir, a los hijos de este suelo y a los naturalizados en las condiciones establecidas por la ley. Derívanse necesariamente, como es sabido, de la forma republicana de gobierno que tiene la Nación.

Demostraré más adelante que, para la Constitución argentina, ciudadanía y nacionalidad son conceptos idénticos, y por consiguiente, evidenciaré el error en que muchos han incurrido al considerarlos como substancialmente diversos. Básteme, por ahora, insinuar el principal razonamiento en que se apoyará mi demostración: el inciso 11 del artículo 67 (atribuciones del Congreso), prescribe que las leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía se dictarán «con sujeción al principio de la *ciudadanía natural*», vale decir, que la ley reconocerá como ciudadano al *nativo* de este suelo, al argentino; luego, ciudadano es para la Constitución el *nacional*, y queda evidenciado así que ciudadanía y nacionalidad son conceptos idénticos. Se comprenderá, pues, que el ciudadano no es el elector, que no es quien goza de los derechos políticos, como han pretendido sostener algunos. «Conviene tener presente — dice el doctor J. V. González — que el hecho de ser ciudadano no confiere en absoluto el derecho político, porque todos los derechos están limitados por condiciones que se proponen darles eficacia, como las de edad, capacidad, moralidad, y otros requisitos para elegir, desempeñar cargos representativos o administrar justicia. La ley tiene potestad para limitar el ejercicio de los derechos sin destruirlos»⁵⁰.

Pueden dividirse los derechos políticos en dos grandes categorías, relativas al derecho de elegir o *sufragio activo*, y al derecho

(50) *Manual de la Constitución Argentina*, p. 99, n° 86. La doctrina constitucional que sostengo en el texto ha sido establecida firmemente por la Corte Suprema de la Nación (t. 154, p. 289 *in re* y Lanteri Renshaw), como se verá después.



de elegibilidad o *sufragio pasivo*. Todos aquellos a quienes corresponden son *ciudadanos calificados*, porque ninguno de esos derechos es absoluto o universal. Para ser elector la ley vigente exige ciudadanía natural o naturalización, diez y ocho años de edad y estar inscripto en el padrón electoral (ley n° 8871, art. 1°); no pueden serlo los ciudadanos que la ley excluye de éste último por razón de incapacidad física o moral (indignidad), o por su estado o condición. La ley suprema requiere para ser diputado la edad de 25 años, ser natural de la Provincia que elija o tener dos años de residencia inmediata en ella, o tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio; para ser elegido senador, 30 años de edad, aquélla segunda condición, o seis años de ciudadanía en ejercicio, y además contar con una renta anual de dos mil pesos fuertes o una entrada equivalente (Const., arts. 40 y 47). Para ser Presidente o Vice, o miembro de la Corte Suprema de Justicia, igualmente ha establecido calidades o requisitos especiales (arts. 76 y 97) que oportunamente estudiaré.

Algunos autores consideran como derechos políticos los de reunión, petición y asociación. Yo me he limitado a enumerar como ejemplos sobresalientes de esa clase de derechos — aceptando este último término en su acepción más amplia — *el derecho de tomar parte en la formación y en el ejercicio del gobierno* y *el de revolución*; los de reunión, petición y asociación reconócelos la ley fundamental como pertenecientes a « todos los habitantes de la Nación » (art. 14). Son, pues, derechos civiles.

Las formas de gobierno



341. Las formas de gobierno. — En ciencia política se ha admitido la antigua clasificación de Aristóteles para distinguir las diversas formas de gobierno conocidas y practicadas en el mundo civilizado: *monarquía*, *aristocracia* y *democracia*. Según Aristóteles, la forma de gobierno será monárquica cuando el poder supremo del Estado sea ejercido por uno (emperador, rey, príncipe, etc.); será aristocrática cuando ese poder supremo sea ejercido por algunos, como privilegio de su clase social; será, en fin democrática, cuando ese poder supremo sea ejercido por todos, por el pueblo. Esas formas de gobierno pueden degenerar y corromperse por el abuso de los encargados del poder — agregaba Aristóteles, — y entonces existirá, respectivamente, una *tiranía*, una *oligarquía* o una *demagogía* ¹.

Pero analizando la naturaleza de esas tres formas de gobierno se constata que las definiciones antecedentes no son exactas, se comprueba que no se basan en la realidad de los hechos: jamás el poder supremo ha sido ejercido por uno solo, nunca lo ha sido por todos tampoco; siempre algunos lo han desempeñado, únicamente, como privilegio de su clase social o como franquicia de todos los que

(1) Aristóteles decía en su *Política*: « El gobierno de uno sólo, basado en el interés general, se llama monarquía. El de algunos, sea cualquiera su número, con tal que no se reduzca a uno sólo, se llama aristocracia, es decir, gobierno de los mejores, que debe tener por objeto el interés general de los asociados. El de todos, cuando está combinado en vista de la común utilidad, tomo el nombre genérico de los gobiernos, y se llama república »... « Tres son las desviaciones de estas tres formas de gobierno: la tiranía, la oligarquía y la demagogia, que son respectivamente la degradación de la monarquía, de la aristocracia y de la república ». — (Versión castellana por Antonio Zozaya, en la « Biblioteca Económica Filosófica », 1892, t. I, ps. 101 y sigs.).



llegan a alcanzar determinadas condiciones establecidas por las costumbres o por las leyes. Me refiero a pueblos civilizados.

Estrada rectificaba las definiciones aristotélicas, diciendo: « La diferencia esencial de los sistemas políticos proviene de la naturaleza de la entidad en que radica la potencia inmanente de la cual nace el gobierno y a que se da el nombre de *soberanía*. Así, cuando ese poder reside en un solo hombre el gobierno es monárquico; cuando reside en un grupo que lo monopoliza como un privilegio hereditario, pero improrrogable de clase a clase, el gobierno es aristocrático; y cuando reside en la Nación, como una facultad que pueden ejercer todos o para cuyo ejercicio se requiere una habilidad que todos pueden adquirir, el gobierno es democrático » ². Así rectificada, la clasificación de Aristóteles es más exacta y se ajusta más a la realidad.

342. Estas tres formas o variedades del gobierno civil se encuentran combinadas prácticamente en aquellos países organizados políticamente donde ha subsistido la dignidad real o poder real, y la voluntad del pueblo ha logrado imponerse total o relativamente. La forma de gobierno entonces es *mixta* o, mejor dicho, es « constitucional », en el sentido de que los poderes del monarca están definidos y limitados por una Constitución, la cual también establece y reglamenta la representación del pueblo en el gobierno del Estado.

En la Constitución de Inglaterra, por ejemplo, se han combinado, respetando la evolución histórica de la Nación, las formas monárquicas y aristocrática con la democrática: un monarca (rey) existe, con un poder simplemente majestático, « teatral », según Bagehot, que « reina pero no gobierna », según la conocida frase de Thiers (elemento monárquico de la Constitución); el Parlamento dividido en dos ramas, una organizada sobre el privilegio hereditario de los pares del reino (elemento aristocrático), y otra organizada sobre el sufragio popular (elemento democrático), Parlamento con poderes ilimitados de cuerpo Constituyente y de Legislatura ordinaria; el ministerio que gobierna de acuerdo con el Parlamento, elegido en verdad por éste, pues le debe obediencia y adhesión leal; el electorado, en fin, origen o fuente de todos los poderes políticos efectivos. A esta forma *mixta* se la llama una « monarquía constitucional », porque el poder del monarca — la soberanía majestática de la corona — está limitado y refrescado por el poder de la Nación — la soberanía verdadera — re-

(2) Obra y ed. citadas, t. II, p. 7.



presentada en el Parlamento. Se distinguen, así, dos partes esenciales en la Constitución inglesa: la parte *imponente* y la parte *eficiente*, según W. Bagehot³. A la cabeza de la primera se halla el monarca, de quién se ha dicho con exactitud que «es la fuente de los honores»; la parte eficiente de la Constitución está formada por el ministerio y el Parlamento, que «tiene los cordones de la bolsa en sus manos». Y «la eficacia secreta de la Constitución inglesa — observa el mismo Bagehot — reside, puede decirse, en la estrecha unión, en la fusión casi completa del poder ejecutivo y del poder legislativo»... «El lazo que los une es el *gabinete*. Por este término nuevo entendemos un comité del cuerpo legislativo elegido para ser el cuerpo ejecutivo»... «El rasgo especial que lo caracteriza es que el gabinete debe ser elegido por el legislativo de entre las personas de su agrado y que tienen su confianza. Naturalmente, la elección se inclina hacia sus propios miembros, pero no hay en esto un principio exclusivo».

La Constitución mixta de la moderna Inglaterra liberal, que no está escrita, que no es un código como la nuestra o la norteamericana, comprende, por lo tanto, las siguientes instituciones fundamentales, que se hallan consolidadas hoy mediante la conciliación entre esas partes imponentes consagradas por la tradición nacional, y las partes imponentes legitimadas por la extensión democrática contemporánea: 1) el *monarca*, cuya persona «es sagrada, inviolable e irresponsable» y que «no puede cometer error»; 2) el *Parlamento*, personificación de la soberanía de la Nación, compuesto de una rama aristocrática — la *cámara de los lords* — cuyas funciones son cada vez más restringidas, y de una rama popular — la *cámara de los comunes* — cuyas funciones son cada día más absolutas y absorbentes; 3) el *gabinete*, integrado por aquellas personas que, en virtud de la decisión de la mayoría parlamentaria, gobiernan mientras cuentan con esa mayoría; en fin, 4) un *sistema judicial*, cuyos miembros ejercen sus cargos en tanto observen buena conducta a juicio del Parlamento. La evolución mundial hacia la democracia que se destaca en la época contemporánea ha tenido sus consecuencias institucionales en Inglaterra, como en todos los pueblos civilizados. Las partes imponentes de su Constitución han quedado de más en más reducidas a un papel político desprovisto de toda importancia efectiva en el gobierno; a la vez que las partes eficientes — cámara de los comunes y gabinete

(3) *The English Constitution*, cap. 1°.



— conquistan mayor influencia y poderío político. « En virtud del análisis de las distintas funciones indicadas — dice Bagehot analizando los poderes de la cámara baja — se puede afirmar que la cámara de los comunes es quien gobierna. Estamos tan habituados a ser gobernados así, que nos parece lo más natural del mundo. Y, sin embargo, de todas las formas de gobierno la más atrevida es el gobierno de una asamblea popular »⁴.

343. Esta forma *mixta*, propia de la Constitución de Inglaterra y de las monarquías europeas, se virtualiza prácticamente por el régimen parlamentario o *cabinet government*, del que me ocuparé con toda detención en otro lugar. Es un régimen que no encuadra completamente dentro de la teoría de la forma republicana-representativa. Su existencia positiva en un país determinado supone antecedentes políticos de carácter monárquico y aristocrático en la sociedad; supone que persistan en la misma instituciones de ese carácter, como la reyecía y las clases privilegiadas; supone que haya una razón histórica y constitucional para establecer la irresponsabilidad del jefe del Estado, principio perfectamente explicable en la monarquía pero absurdo y pernicioso en la república-representativa. Es necesario que todos esos antecedentes hayan existido en el país para que el régimen parlamentario pueda ser establecido, practicado y justificado en una Nación cualquiera, porque sólo una Constitución mixta, así formada y aplicada con la cooperación de todos esos factores, se presta para ejercerlo con algún éxito⁵.

344. Democracia pura y democracia representativa. — La democracia, que es, como bien se ha dicho, « el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo », puede ser *pura* o *directa* y puede ser

(4) Cap. 6.

(5) La Constitución francesa (leyes constitucionales de 1875) y la chilena hasta 1925, han pretendido cohonestar el régimen parlamentario con la teoría republicana.—«La verdad es que la forma de gobierno de un país,—dice al respecto el eminente constitucionalista chileno J. Huneeus,—no depende de las palabras con que lo bautizan uno o más artículos de su Constitución, sino que es una consecuencia que fluye naturalmente de la manera cómo esa misma Constitución organiza el poder nacional y regla el ejercicio de las diferentes ramas o poderes en que lo divide.... Observaremos de paso que, aunque el artículo 3° (2°) principia con la palabra *República*, nuestro sistema de gobierno no es, sin embargo, puramente republicano. Algo tiene de la monarquía constitucional, puesto que, según el artículo 83 (74), la responsabilidad del Presidente de la República está limitada en cuanto al tiempo y en cuanto a los crímenes por los cuales puede hacerse efectiva. — «Obras», *La Constitución ante el Congreso*, (Santiago de Chile, 1890), t. I, ps. 65 y 66.



representativa: lo primero, cuando el pueblo por sí mismo se da sus leyes fundamentales y ordinarias sin valerse de agentes o mandatarios a ese efecto; lo segundo, cuando con objeto de establecer aquellas leyes elige representantes y los provee de poderes suficientes para hacerlo ⁶. Pero los hombres políticos no han querido contentarse con estos dos sistemas — observa un autor — y han imaginado un tercero, que no es sino la reunión de los dos precedentes; el pueblo a la vez retiene y delega su poder: confía a los representantes el cuidado de hacer la ley, con la reserva de que él mismo aprobará o rechazará las decisiones votadas por aquellos. Es el *referéndum* ⁷. Como se ve, el criterio exacto para diferenciar las formas de la democracia debe buscarse *en los modos de ejercer el poder legislativo* o potestad suprema de establecer las normas jurídicas para el gobierno de la sociedad.

No es difícil señalar una distinción precisa entre democracia-representativa y forma republicana típica. Una y otra forma de gobierno implican necesariamente la *soberanía del pueblo*, y por esto es que esas dos expresiones o fórmulas se emplean corrientemente para designar un régimen de gobierno como el de nuestra Nación. Pero la forma republicana, según se advertirá más adelante, tiene, entre otros caracteres, uno muy particular, que no acompaña *substancialmente* a la democracia-representativa: la separación de los poderes de gobierno. Los autores se empeñan en hallar otras diferencias; más no encuentro dos opiniones iguales ⁸.

(6) «Desde Herodoto — observa Lord Bryce — la palabra *democracia* ha sido empleada para definir la forma de gobierno por la cual el ejercicio del poder pertenece legalmente no a una o varias clases especiales de la sociedad sino al conjunto de miembros de la comunidad. En otros términos, en un pueblo que practique la forma política republicana y el sufragio universal, la autoridad suprema pertenece a la mayoría determinada por los boletines de votos, pues no se ha encontrado otro procedimiento para expresar, pacífica y legalmente, lo que se supone ser la voluntad del mayor número en una comunidad dividida en varias opiniones. Tal es el sentido de *democracia*, consagrado por el uso, y es el uso quien, en el empleo de las palabras, resulta siempre el guía más seguro.... Los escritores modernos entienden a menudo por *democracia* lo que llamamos corrientemente «las masas», por oposición a «las clases». Parece, por lo tanto, preferible admitir que la palabra significa simplemente el gobierno de la mayoría, aquel de «las clases y las masas» del pueblo entero, tomado en conjunto». *Modern Democracies* (trad. franc., París, 1924), tomo I, pág. 33.

(7) J. Signorel, ob. cit., p. 18.

(8) Dejo de lado aquí la confrontación y examen de las muchas teorías que los tratadistas han ideado sobre esta materia de la clasificación y defini-



La cuestión, por otra parte, no tiene mucho interés práctico tratándose de un sistema político como el norteamericano o el nuestro, concretamente definido por una Constitución que reglamenta y aplica eficazmente los principios o conceptos doctrinarios que lo inspiran.

Debe tenerse la convicción, desde luego, de que aquellas dos formas no significan la misma cosa, aunque a veces, como he dicho, se empleen indistintamente para designar el régimen de una Nación cuyo gobierno sea organizado conforme al principio de la soberanía popular. Si en una Nación determinada la asamblea representativa del pueblo desempeñara por sí misma las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, en vez de confiarse cada una de estas a diferentes magistrados o cuerpos de magistrados, se tendría una democracia-representativa, siempre que, claro está, los miembros de esa asamblea fueran elegidos por el pueblo; y, sin embargo, semejante régimen no sería republicano. Este supuesto no es antojadizo, pues la Convención francesa, que concentraba en sí todos los poderes gubernamentales, es un ejemplo bien conocido en esta materia. La «Junta grande» de 1810, en nuestra historia constitucional, suministra otro ejemplo demostrativo de que es posible la democracia-representativa sin la forma republicana. Pero el régimen republicano implica en todos los casos la democracia-representativa, como se demostrará luego. En la organización de los poderes de gobierno, está, pues, la diferencia esencial.

345. La democracia pura ha sido y es una realidad en algunos cantones suizos, y en los demás, que son la mayor parte — como en los estados de la unión americana — la institución del *referéndum* popular es, en verdad, la adaptación práctica de aquella a las exigencias de las sociedades modernas. «El gobierno directo puro ha sido siempre practicado en la Confederación suiza» — observa J. Signorel que ha hecho un notable estudio intensivo de esta institución⁹. «Se encontraba completamente organizado — agrega — en las antiguas repúblicas de Uri, Schwytz, Appenzell, Obwald, Midwald, Gersau, Zug y Glarís. En estos estados pequeños la soberanía del pueblo estaba limitada por la del Emperador de Alemania, que se manifestaba muy raramente y que no tardó en desaparecer. Desde los siglos XIII^o y XIV^o, los ciudadanos de

ción de las diversas formas de gobierno. Los principios expuestos en el texto son suficientes, me parece, para sugerir al lector los conceptos fundamentales y necesarios para la comprensión de nuestro sistema político en este punto tan importante.

(9) Obra citada, p. 87.



la Confederación hacían y votaban ellos mismos la ley en grandes reuniones: las *Landsgemeinde*. Los negocios más importantes eran discutidos en estos consejos populares; aquellos de menor importancia eran abandonados a una asamblea que se llamaba generalmente «el gran consejo». Esta elaboración de las leyes por el pueblo mismo, y por algunos solamente cuando se trataba de cuestiones accesorias, hacía revivir la organización primitiva de los antiguos germanos, así resumida por Tácito: «De moribus principes consultant, de majoribus omnes». La institución de las *Landsgemeinde* estaba todavía en vigor en otros estados de Suiza, que diferían sensiblemente de aquéllos enumerados más arriba porque no eran del todo independientes, del todo soberanos».

La *Landsgemeinde* más antigua de que hacen mención los autores es la del cantón de Schwytz, en 1294¹⁰, que se componía de todos los *freie Landleute* (mayores de 14 años y aptos para llevar armas), cuya presencia en la asamblea era obligatoria. La presidía el *Landammann* — presidente del consejo de gobierno — y sus primeros trabajos consistían en efectuar la designación del que desempeñaría ese cargo, el de tesorero, etc. En seguida el pueblo así congregado iniciaba la discusión de las leyes: votaba los impuestos, los tratados de alianza, acordaba la ciudadanía a los extranjeros, etc.; en una palabra, puesto que directamente ejercía la plena función legislativa en la comunidad, era soberana en la más estricta y pura acepción de la palabra. Pero algún tiempo después se advirtieron los muchos inconvenientes que resultaban en la práctica de reconocer a todos y a cada uno de los ciudadanos el derecho de iniciar cualquier ley; se instituyó entonces un consejo, *Landrath*, nombrado en las asambleas cantonales, ante el cual los proyectos iniciados deberían presentarse y que al principio se limitaba a clasificar esos proyectos y recomendarlos al pueblo. Pero más tarde llegó a arrogarse la atribución de pronunciarse por sí y ante sí sobre la conveniencia de someterlos o no a la asamblea.

En la *Landsgemeinde* de Schwytz, como en las demás, se votaba levantando las manos en alto, y cuando era necesario practicar un nuevo escrutinio los electores se dividían en dos grupos y así eran contados. Al llamado de un nombre se gritaba a menudo: *!Hend uf ihr liebe Landlüt!*, «arriba la mano, camarada»¹¹.

(10) J. Signorel, ob. cit., p. 88.

(11) J. Signorel, obra y lugar citados.



346. Esta institución democrática ha subsistido hasta nuestros tiempos en los siguientes cantones suizos: los dos Appenzell, Uri (suprimida en mayo de 1928), Glarís, Obwald y Nidwald. En Appenzell, p. e., la *Landsgemeinde* se compone de todos los habitantes del país que son electores. La participación en la asamblea es un deber cívico hasta la edad de 60 años (art. 40, Const. del 26 de abril de 1908). Se reúne todos los años en sesión ordinaria y tiene sesiones extraordinarias cuando el consejo cantonal lo juzgue necesario, o cuando lo pide un número de electores a lo menos igual al número de miembros de este consejo¹², (art. 41). La *Landsgemeinde* estatuye como órgano legislativo: 1° sobre la reforma de la Constitución; 2° sobre la aceptación o rechazo de las leyes; 3° sobre los contratos del Estado de naturaleza legislativa; 4° sobre las decisiones del consejo cantonal que ocasionen un gasto total de más de 30.000 francos, o un gasto anual de más de 10.000 francos; 5° sobre la aprobación de la cuenta anual de gastos e ingresos (art. 42). Como colegio electoral procede: 1° a la elección de siete miembros del consejo de gobierno (poder ejecutivo y administrativo) y entre ellos a la elección del *Landammann*; 2° a la elección de once miembros del tribunal superior (*Obergericht*) y entre ellos a la elección del presidente del mismo; 3° eventualmente a la elección de una comisión para verificar la cuenta anual de gastos e ingresos; 4° a la elección del ujier cantonal (*Landweibel*). El consejo cantonal elabora el reglamento de la *Landsgemeinde* (art. 43)¹³. Hay, pues, tres distintos departamentos¹⁴.

(12) El consejo cantonal (*Kantonsrat*), se compone de ciudadanos elegidos por las comunas, en razón de uno por cada 1.000 habitantes, dos por cada 1.001 a 2.000, y así sucesivamente (art. 46).

(13) «El gobierno directo puro, tal como funciona en los dos Appenzell, en Glarís, en los dos Unterwalden y en Uri—observa el autor recién citado,—a pesar de algunas críticas que le han sido dirigidas y de ciertas semejanzas con aquel de las comunidades de habitantes donde ha estado en vigor desde el siglo XIII° a la revolución, queda, en nuestra opinión, como el tipo de *self-government*. La democracia de los cantones con *Landsgemeinde* es incontestablemente más perfecta que aquella de los pueblos de la antigüedad y de la edad media, y los defectos que la desfiguran un poco son de tal modo inherentes a la misma naturaleza de las cosas que, si alguna vez, lo que es poco probable, otros pueblos la consagrasen, de nuevo sería necesario constatar esas imperfecciones». Ob. cit., p. 138.

(14) El profesor Robert C. Brooks se ocupa minuciosamente de esta antigua institución democrática, en su *Government and Politics of Switzerland* (New York, 1920). Como complemento de las explicaciones que doy en el texto, transcribo a continuación algunos párrafos interesantes del libro del



Con esta breve descripción que he hecho de las asambleas populares soberanas en algunos cantones suizos, podrá el lector formarse una idea de cómo se practica la democracia pura en esas pequeñas comarcas, tan celosas de su libertad política. Los demás cantones, y la misma Confederación, no pudiendo adoptar convenientemente la institución referida, por la extensión de su territorio y la cantidad de su población, no se han apartado mucho, sin embargo, de su ideal democrático: han establecido el *referéndum* popular para la sanción de sus leyes fundamentales y ordinarias, como he advertido ya en un capítulo anterior. De todos modos, cabe hacer

profesor Brooks. «En cada Cantón con *Landsgemeinde* hay ahora una comisión ejecutiva compuesta de siete a once miembros, semejante al consejo administrativo de los cantones que tienen sistema representativo. El *Landaman* o presidente de la comisión ejecutiva tiene más importancia y más poderes en los cantones con *Landsgemeinde* que los correspondientes funcionarios en los otros cantones. Indudablemente, casi es el caso de decir de estos democráticos cantones de Suiza que son los únicos que se aproximan a la forma presidencial en la organización del ejecutivo»... «Aunque el período del *Landaman* es de un año, es costumbre que la *Landsgemeinde* lo reelija mientras él consienta en prestar sus servicios. Hay numerosos casos que lo comprueban, destacándose el de Eduard Blumer que fué el magistrado jefe del ejecutivo de Glaris durante treinta años. Este *Landaman* fué no sólo el gobernador, sino también, en un sentido peculiar, «el padre» de esta pequeña comarca. Además del reducido consejo ejecutivo, cada uno de los democráticos cantones posee un cuerpo consultivo, conocido indistintamente con los nombres de *Landrat*, *Kantonsrat*, o *Grosser Rat*. No obstante la similitud de estos nombres, estos cuerpos no deben ser confundidos con las legislaturas de los cantones que tienen instituciones representativas. Tales consejos consultivos se componen, corrientemente, con el consejo ejecutivo, al que se agrega cierto número de representantes elegidos en las comunas o distritos. Si bien ejercen ciertas atribuciones administrativas menores y pueden usualmente hacer ordenanzas, la principal función de los consejos consultivos es examinar las medidas presentadas por los ciudadanos para ser consideradas por la *Landsgemeinde*»... «Aunque la *Landsgemeinde* es la suprema autoridad legislativa del Cantón, sus procedimientos deben estar de acuerdo con ciertas disposiciones constitucionales. Así, en dos cantones —Glaris y Appenzel Interior— cualquier votante calificado puede proponer enmiendas a la Constitución, pero en otros cantones para que prospere una moción en ese sentido debe ser apoyada por un determinado número de votantes: por ejemplo, en Appenzel Exterior por un número igual al de miembros del Consejo cantonal, esto es, 65; en Uri, 50; en Bajo Unterwalden, 400; y en Alto Unterwalden, 500»... «En todos los cantones con *Landsgemeinde*, excepto Appenzel Interior, se requiere que las mociones sean propuestas por escrito, con argumentos, al Consejo consultivo un determinado tiempo antes de reunirse la asamblea popular. Es deber del Consejo consultivo examinar dichas mociones, y recomendar su aceptación, su enmienda o su rechazo». (Brooks, cit., págs. 365 a 385).



notar que — como dice un autor ¹⁵ — « *Landsgemeinde* y *referendum* derivan de un sólo y mismo principio: la democracia pura o gobierno directo del pueblo por el pueblo. En el primer caso, los ciudadanos se reúnen en un mismo lugar para deliberar; en el segundo, votan separadamente, y sus boletines, recogidos en las urnas, son contados por sí o no, sobre toda la extensión del territorio. Es en esta diferencia mecánica que reside, propiamente hablando, toda la evolución de tal institución, y el *referendum* no es en el fondo sino la adaptación de la *Landsgemeinde* a las grandes aglomeraciones de hombres que participan en la vida política moderna ».

347. Nuestra forma de gobierno. — *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución*, dice su artículo 1°. La importancia doctrinaria y práctica que tiene este artículo debe hacerse resaltar debidamente. Significa, desde luego, que los constituyentes de 1853 no crearon ni inventaron una forma de gobierno para la Nación que organizaban. El artículo dice, al contrario, que adoptaron la forma representativa republicana federal. Si hubiera dicho, por ejemplo: « La forma del gobierno de la Nación es representativa, etcétera, según lo establece la presente Constitución », nadie podría juiciosamente negar que esa forma era creada por los constituyentes; pero el artículo 1° declara en términos intergiversables que la Nación *adopta* la referida forma de gobierno. ¿Cuál es la forma adoptada? Gorostiaga y Gutiérrez, miembros informantes de la comisión que elaboró el proyecto que es hoy nuestra ley suprema — quizá sus verdaderos autores — expresaron enfáticamente en el seno del Congreso del 53 que esa forma, ese régimen institucional, era el de los Estados Unidos de América ¹⁶.

De manera que los constituyentes de 1853 no se limitaron únicamente a tomar la Constitución norteamericana como modelo, sino que dieron a nuestra Nación la forma de gobierno que aquella había creado. Con mucho más tino que sus predecesores de 1826, con más exacta comprensión de las condiciones del país, con mejor conocimiento de lo que exigía su estado político y social, vieron que la forma de gobierno instituída por el código soberano de Estados Unidos era la que convenía adoptar, adaptándola, a la vez,

(15) Th. Curti, ob. y ed. cit., p. 308.

(16) En la sesión del 20 de abril.



a nuestra situación. Por esto dice el art. 1º: «según lo establece la presente Constitución». Los constituyentes de 1826 adoptaron también una forma de gobierno, pero al proceder así no supieron descubrir cuál era la que requerían los propios antecedentes del país y el medio ambiente en que debía aplicarse. «La Nación Argentina — decía el artículo 7º de la Constitución de 1826 — «adopta» para su gobierno la forma representativa republicana consolidada en unidad de régimen». Y a causa de esta adopción inconsulta e imprudente de un régimen que repugnaba a las provincias, cuya vocación por el federalismo y, más que nada, cuyo estado de federación saltaban a la vista de los más miopes, la organización política que se proyectaba deshízose como un castillo de naipes en el instante mismo en que fué ofrecida al examen de aquéllas. Algo peor aún ocurrió — porque de ella no han quedado ni vestigios — con la de 1819, que fué una *creación*, un estatuto que pretendió acercarse «a la perfección», «un estado medio entre la convulsión democrática, la justicia aristocrática y el abuso del poder ilimitado», según sus autores.

Los padres de la Constitución que ha labrado la felicidad del país fueron más modestos que aquellos predecesores y eran, así, más sabios y prudentes. Diéronse por satisfechos con dar a la Nación un régimen político que, aparte de estar prestigiado por la afortunada experiencia que de él había hecho un gran pueblo durante cerca de setenta años, se acomodaba con mucha exactitud a la estructura y a la modalidad de la Nación Argentina.

348. Veamos ahora cuál es la trascendencia, doctrinaria y práctica, que tiene la adopción de la forma de gobierno a que se refiere el artículo 1º. Tal vez estaría demás decir que adoptar no es lo mismo que copiar. Los constituyentes no han copiado el modelo norteamericano; han *adoptado* su forma de gobierno. Innovaron en todo aquello que no armonizaba con los antecedentes y la idiosincracia del país. Confrontando diversas partes o preceptos de las constituciones argentina y americana, adviértense en seguida marcadas diferencias. Por ejemplo, en lo referente al carácter del poder ejecutivo. Debido a la tradición colonial, y a las exigencias premiosas de una larga época de revueltas y guerras civiles; a la influencia de los poderes dictatoriales — que tan de moda estuvieron acá — sobre el espíritu público; a que los cuerpos legislativos siempre tuvieron vida anémica, cuando no se encontraron subordinados al que mandaba, el ejecutivo habíase asegurado la mejor parte en la combinación de los poderes gubernamenta-



les: era un poder fuerte. Por todo esto fué — y también porque se creyó necesario facilitar la acción de los gobernantes para concluir con la anarquía, necesidad tan encarecida por Alberdi, — que luego se dió al ejecutivo argentino (como se verá oportunamente) más vigor que el que tiene el de los Estados Unidos, donde hubo cuerpos legislativos autónomos en la época colonial y donde no se conocieron dictaduras. Pero a pesar de esa característica de nuestro ejecutivo, el equilibrio entre los poderes ha sido convenientemente arreglado, en principio general; porque si bien el funcionamiento del Congreso está algo restringido, a este cuerpo le ha delegado la Constitución la facultad amplia de poner en ejercicio por leyes y reglamentos todos los poderes que ella autoriza (art. 67, inc. 28), lo cual contribuye a acrecentar el influjo de este cuerpo en el gobierno del Estado.

La naturaleza de las funciones ministeriales, y las relaciones de los que las desempeñan con las cámaras del Congreso, como agentes del poder ejecutivo, constituyen una creación original de los autores de nuestra ley suprema. La Constitución norteamericana no habla de ministros, sino de «los principales empleados de cada uno de los departamentos del ejecutivo», cuando se refiere a los auxiliares inmediatos del Presidente. Las relaciones con las cámaras las cultiva este último directamente, y aquellos funcionarios no tienen entrada a sus recintos para deliberar con ellas. La separación de los poderes legislativos y ejecutivo está así más acentuada, lo que dificulta la cooperación de estos dos poderes y una inteligencia provechosa. Autores respetables critican este gran vacío que hay en la Constitución, propendiendo a su reforma. El Presidente Wilson se propuso llenarlo iniciando la práctica de concurrir en persona al Congreso para exponer y sostener sus ideas de gobierno.

En nuestro país, la fracasada Constitución de 1826 instituyó la función ministerial y reglamentó con bastante acierto las relaciones entre los poderes legislativos y ejecutivo, facultando a las cámaras para llamar a su seno a los ministros con objeto de pedirles las explicaciones e informes que estimaran convenientes; pero no autorizaba a éstos para presentarse ante ellas por propia determinación y tomar parte en sus debates, como lo establece la Constitución del 53.

Algunos otros ejemplos podría exhibir aquí, para demostrar que los constituyentes argentinos se apartaron del modelo cuantas veces creyeron que los antecedentes históricos y la idiosincrasia del país motivaban y requerían concepciones originales y ade-



cuadas. Y debe decirse en honor de aquellos ilustres legisladores que, en casi todos esos arreglos originales de diversas materias o partes de la Constitución argentina, ésta es, indudablemente, muy superior a su modelo, porque está más ajustada a los principios esenciales del gobierno republicano y federativo contemporáneo y porque es más previsora y apta para amoldarse a circunstancias nuevas, impuestas por la evolución incesante de una sociedad como la nuestra en pleno desarrollo.

Podría también citar ahora muchas cláusulas de la Constitución nacional que han sido tomadas literalmente de aquella en que se inspiraron sus autores. Pero prefiero — y así lo exigen el método y el plan de esta obra — dejar todas las observaciones que sugiere el estudio comparativo de ambas constituciones para cuando examine en particular cada uno de sus artículos.

349. La adopción de la forma de gobierno de los Estados Unidos importa, como es obvio, la adopción de la doctrina y de la jurisprudencia constitucional que la han explicado tan luminosamente, siempre que, claro está, los textos sean substancialmente iguales. Este principio de interpretación — que ha sido autorizado por nuestra Corte Suprema, como se verá después — dedúcese de los mismos términos del artículo 1º, y también de una declaración bien explícita del Congreso Constituyente, cuando dijo que «la federación (esto es, el régimen político) será bien entendida si se comprende como en Estados Unidos» (minuta del Congreso del 3 de mayo de 1853). La cuestión de si por el hecho de haber adoptado la forma de gobierno norteamericano se ha adoptado a la vez su propia doctrina y jurisprudencia constitucional, ha sido ya definitivamente resuelta en sentido afirmativo, para aquellos casos, vuelvo a decirlo, en que los textos de que se trate sean substancialmente iguales. Esa cuestión famosa,—no porque la promovieron Alberdi y Sarmiento sino porque es una cuestión vital, en cuanto depende de la solución que se le dé la vida de nuestras instituciones,—ha apasionado a los estudiosos y a los estadistas argentinos durante largo tiempo, y se renueva inmotivadamente cada día. Y digo que la vida institucional del país depende de la solución que a esa cuestión se le dé, porque no producirá los mismos frutos el incorporar a nuestra hermenéutica la vasta y profunda jurisprudencia que ha establecido una alta autoridad jurídica en materia constitucional, como es la Corte Suprema de Estados Unidos, que la improvisación de teorías y principios de gobierno, por los cuales muchas veces se compromete gravemente, cuando no se subvierte radicalmente, el espíritu y la



tendencia de las instituciones. El buen sentido, la prudencia y un concepto claro de lo que debe ser el funcionamiento cabal de esas instituciones adoptadas, nos aconsejan acudir a la ciencia constitucional norteamericana — doctrina de los maestros y jurisprudencia — y recoger sus admirables enseñanzas, cuando sea oportuno y necesario utilizarlas para explicar las cláusulas que nuestros constituyentes tomaron del modelo. Este es el criterio de nuestra Corte Suprema, cuya jurisprudencia es norma exacta para la mejor interpretación de los textos.

350. La Corte ha establecido, en efecto, que «el sistema de gobierno que nos rige no es una creación nuestra. Lo hemos encontrado en acción, probado por largos años de experiencia y nos lo hemos apropiado. Y se ha dicho con razón que una de las grandes ventajas de esta adopción ha sido encontrar formado un vasto cuerpo de doctrina, una práctica y una jurisprudencia que ilustran y completan las reglas fundamentales y que podemos y debemos utilizar, *en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares* »¹⁷. Deberán tenerse muy en cuenta esas diferencias y disposiciones peculiares de nuestra Constitución, porque, como dice la misma Corte,¹⁸ «si bien es cierto que hemos adoptado un gobierno que encontramos funcionando, cuyos precedentes y cuya jurisprudencia deben servirnos de modelo, también lo es que en todo lo que expresamente nos hemos separado de aquél nuestras instituciones son originales y no tienen más precedentes y jurisprudencia que los que se establezcan en nuestros propios tribunales ».

351. Sistema representativo. — Nuestro sistema es representativo porque el pueblo, si bien es la fuente de todos los poderes públicos, «no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución; y toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición » (art. 22).

Una ley federal de 14 de septiembre de 1863 (nº 49), definió este delito de sedición en los siguientes términos: «Son además¹⁹ reos

(17) C.S.N., t. 19, p. 236, (*in re* Lino de la Torre).

(18) C.S.N., t. 68, p. 235, (F. C. C. A. v. Provincia de Santa Fe).

(19) También hay sedición según la ley cuando una Provincia se alza en armas contra otra por cualquier causa o motivo y la invade sin expresa autorización del gobierno nacional, o cuando permite que bandas armadas salgan



de sedición los que se alzan públicamente: 1° Para impedir la promulgación o la ejecución de las leyes del Congreso, o la libre celebración de las elecciones populares, para los nombramientos nacionales en los comicios, o juntas electorales que tengan lugar en alguna localidad; 2° Para impedir a cualquier autoridad nacional el libre ejercicio de sus funciones y la ejecución y cumplimiento de las providencias administrativas o judiciales en alguna Provincia » (art. 20). Pero, « no se reputará sedición la reunión de una población o de un número cualquiera de ciudadanos desarmados y en orden, sin pretensiones de atribuirse la soberanía del pueblo, celebrada con el objeto de reclamar contra las injusticias, vejaciones y mal comportamiento de los empleados de la Nación » (art. 25).

Todas las acciones civiles y criminales nacidas de la sedición, en el orden nacional, son de competencia de los tribunales federales²⁰. Los delitos comunes o contra la seguridad interior de una Provincia, cometidos con la sedición, caen también bajo la jurisdicción federal²¹.

No debe confundirse la sedición con la « rebelión ». La ley de 1863 definió a ésta como el delito que cometen « los que se alzan públicamente y en abierta hostilidad contra el gobierno nacional, para cualquiera de los objetos siguientes: 1° Para destruir la Constitución jurada de la Nación, y cambiar la forma de gobierno; 2° Para deponer al Presidente de la Nación, despojándolo de su autoridad constitucional, o para arrancarle alguna medida o concesión, o para impedir la transmisión de la misma autoridad en los términos y formas establecidos en la Constitución; 3° Para impedir las elecciones de diputados y senadores nacionales, o para estorbar las reuniones legítimas del Congreso; 4° Para disolver el Congreso o impedir las deliberaciones de los poderes colegisladores o arrancarle alguna resolución violando el recinto de sus sesiones » (art. 14)²².

de su territorio para invadir el de otra Provincia, con el objeto de hacer prevalecer los partidos en que se hubieren afiliado.

(20) C. S. N., t. 7, p. 457; t. 16, p. 433.

(21) C. S. N., t. 15, p. 92.

(22) El código penal vigente — que ha derogado la ley n° 49, de 1863 — establece que serán reprimidos con prisión de uno a tres años, los que, sin rebelarse contra el gobierno nacional, armaren una Provincia contra otra, se alzaren en armas para cambiar la Constitución local, deponer alguno de los poderes públicos de una Provincia o territorio federal, arrancarle alguna medida



Por lo expuesto hasta aquí, puede comprenderse cómo la Constitución y una ley dictada en su consecuencia han garantizado la efectividad de la forma representativa de gobierno. Esta se virtualiza por medio del sufragio, cuya trascendencia sería ociosa y fuera de lugar demostrar ahora. « La pureza del sufragio es la base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución nacional, y es de importancia substancial reprimir todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla, dando al pueblo representantes que no sean los que él ha tenido la voluntad de elegir »²³. La representación del pueblo, así realizada, es, en nuestro sistema constitucional, de primero, de segundo o de tercer grado: de primero para la elección de diputados, de segundo para la de senadores y de Presidente y Vicepresidente, y de tercero para el nombramiento de los jueces federales.

352. Pero la definición esencial de nuestro régimen político se halla en el segundo término de la fórmula contenida en el artículo 1°. La Constitución del Estado de Buenos Aires, de 1854, por ejemplo, decía en su artículo 14: « El gobierno del Estado de Buenos Aires es popular representativo ». Con esto no decía nada preciso ni recogía las tradiciones políticas del país. « Un gobierno — afirmaba acertadamente Alberdi — puede ser popular representativo, sin ser republicano. El gobierno actual de Francia es popular representativo, y sin embargo es gobierno imperial. En el mismo caso se halla, poco más o menos, el gobierno monárquico del Brasil. Con tal que el monarca haya recibido su título del

o concesión o impedir, aunque sea temporalmente, el libre ejercicio de sus facultades legales o su formación o renovación en los términos y formas establecidas en la ley (art. 229).

Serán reprimidos con prisión de un mes a dos años: 1° los individuos de una fuerza armada o reunión de personas que se atribuyeren los derechos del pueblo y peticionaren a nombre de éste (art. 22, C. N.); 2° los que se alzaren públicamente para impedir la ejecución de las leyes nacionales o provinciales o de las resoluciones de los funcionarios públicos nacionales o provinciales, cuando el hecho no constituya delito más severamente penado por este Código (art. 230).

Cometen delito de rebelión, y serán reprimidos con prisión de uno a cinco años, los que se alzaren en armas para cambiar la Constitución, deponer alguno de los poderes públicos del gobierno nacional, arrancarle alguna medida o concesión o impedir, aunque sea temporalmente, el libre ejercicio de sus facultades constitucionales o su formación o renovación en los términos y formas legales (art. 226).

(23) C. S. N., t. 9, p. 319, (*in re* Lagraña y otros).



pueblo, y su dinastía gobierne en su nombre, la forma de su gobierno es popular representativa. Tenemos, según esto, que los constituyentes de Buenos Aires se han dejado en el tintero la *república*, es decir, todo el dogma de la revolución de Mayo, el gran principio de la revolución de América. Desde el Canadá hasta Magallanes, será la única Constitución americana que se haya olvidado de la república, como principio fundamental de gobierno »²⁴.

353. La forma republicana. — ¿Qué se entiende pues por forma republicana? — Madison decía: « Si acudimos por criterio a los diferentes principios sobre los cuales se hallan establecidas diversas formas de gobierno, podemos definir la república, como que es, o al menos puede dársele ese nombre, el gobierno que deriva todo su poder directa o indirectamente de la gran masa del pueblo, y que es desempeñado por personas que ocupan sus empleos durante la voluntad de aquél por un período limitado, o mientras dure su buena conducta »²⁵. Y Curtis, historiador de la Constitución norteamericana, observa: « Puede, pues, decirse con exactitud, que en el sistema americano un gobierno republicano es el que está basado en el derecho del pueblo a gobernarse a sí mismo, pero exigiendo que ese derecho sea ejercido por medio de órganos públicos de un carácter representativo, y esos órganos constituyen el gobierno »²⁶.

Entre nosotros han coincidido mejor los autores en determinar el concepto de la forma republicana. Estrada entendía que si un gobierno está fundado sobre la *voluntad nacional* y sobre el cual esa voluntad tiene una fuerza directriz constante, es un gobierno republicano. Para L. V. López, es aquel que reposa en la *soberanía del pueblo*, que se constituye bajo el sistema representativo con poderes limitados, llamados a desempeñar funciones conocidas. Del Valle, en fin, daba una definición mucho más exacta: *la república es la comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración. En el sentido de la Constitución de Estados Unidos y de la Argentina, esta idea general se complementa con la existencia necesaria de tres departamentos de go-*

(24) *Obras completas*, t. V, p. 224.

(25) *The Federalist*, número 39.

(26) Obra y ed. citadas, p. 424.



*bierno, limitados y combinados, que desempeñan, por mandato y como agentes del pueblo, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial*²⁷ Analizaré en seguida esta excelente definición.

354. a) Siendo la soberanía del pueblo la base del sistema republicano, el *sufragio* o voto es el instrumento por el cual el pueblo constituye su gobierno. Todos los funcionarios públicos, en este sistema, han de obtener su título directa o indirectamente de la voluntad popular. Y para que en efecto sean los representantes de esa voluntad, el sufragio no debe encontrarse contaminado por vicios que lo anulen o lo desnaturalicen. La violencia, el fraude, la simulación, lo corrompen o lo suprimen, y, en consecuencia, el gobierno republicano falla por su base. En esta forma política surge el sufragio de su naturaleza misma, pues se deriva necesariamente de la soberanía del pueblo (art. 33 Const.); de manera que las leyes electorales deben tener por principal objetivo asegurar su pureza y la libertad del acto en que se manifieste, siendo necesario, además, calificar prudentemente al elector, desde que desempeña la función primordial y de mayor trascendencia para los destinos del país.

b) Otro principio substancial de la forma republicana es el de la *responsabilidad* de todos los funcionarios públicos ante sus comitentes, los electores, y ante la Nación. Donde haya un poder de gobierno, cualquiera sea el departamento de que se trate, debe haber una responsabilidad²⁸. No es posible concebir ni justificar esas exenciones de responsabilidad política que algunas constituciones modernas, como la francesa, hacen respecto del jefe del Estado, admitiendo al mismo tiempo los demás principios de la forma republicana. La supresión de la responsabilidad del jefe del Estado importa en los hechos la eliminación del poder efectivo que debiera corresponderle, y así se explica que el papel de dicho mandatario haya sido, por ese motivo, reducido a la nulidad más absurda.

c) La *publicidad* de los actos de gobierno es otro de los caracteres distintivos de la forma republicana. Es como una consecuencia obvia del principio anterior, imprescindible para poder hacer práctica la responsabilidad de los gobernantes por sus actos.

Si estos actos de gobierno se realizan subrepticamente, si esos gobernantes se aislan del pueblo para deliberar y resolver en el misterio los problemas que lo afectan, si se rodean de cierta apa-

(27) *Noiones de Derecho Constitucional* (Bs. Aires, 1895), t. II, p. 70.

(28) C. S. N., t. 5, p. 15, (Fiseo v. S. Albarracin).



ratosidad como seres superiores a los que los han elevado a las posiciones que ocupan, imposibilitan a la opinión pública para juzgar del acierto de su gestión, dificultan o impiden la formación de un criterio exacto sobre sus aptitudes. El régimen republicano contiene en su esencia el principio de la publicidad de los actos de gobierno, la discusión amplia de los mismos, la comunicación constante de los mandatarios con el pueblo que los ha elegido, como lo entendieron los fundadores de nuestra nacionalidad desde los primeros días de la revolución emancipadora.

d) Para asentar sobre sólido fundamento los dos primeros principios que he enunciado, es preciso fijar períodos limitados para el desempeño de los poderes gubernamentales: la *renovación periódica* de los funcionarios públicos es entonces otra característica de la forma republicana. En nuestro sistema constitucional la duración de sus cargos está determinada de acuerdo con la naturaleza y el fin institucional de cada uno de ellos. Los diputados duran cuatro años, los senadores nueve, el Presidente y el Vice seis; pudiendo ser reelectos indefinidamente los primeros y no pudiendo serlo los dos últimos sino con intervalo de un período. La Constitución, adoptando las más sanas doctrinas de la ciencia política, ha hecho una excepción a esta regla general con los jueces, que duran en sus puestos mientras observan buena conducta, a juicio del Congreso, el que puede removerlos en caso contrario. Esta excepción se basa en razones especialmente sugeridas por la índole de las funciones judiciales.

355. e) La separación de los poderes. — La separación de los poderes de gobierno es otro principio inherente a la forma republicana. Es uno de los que mejor la definen. « En nuestro mecanismo institucional, todos los funcionarios públicos son meros mandatarios que ejercen poderes delegados por el pueblo, en quien reside la soberanía originaria. Al constituir el gobierno de la Nación ese pueblo dividió los poderes de esa soberanía en los tres grandes departamentos, en los cuales depositó el ejercicio de sus facultades soberanas en cuanto se refiriesen a dictar, ejecutar y aplicar las leyes en el orden nacional. Y con el objeto de asegurar la estabilidad de ese mismo gobierno que el pueblo creaba, éste estableció en la misma Constitución ciertos artículos que limitaron sus propias atribuciones soberanas, negándose a sí mismo el derecho de deliberar o de gobernar por otros medios que los de sus legítimos representantes y declarando suspensas sus



propias garantías constitucionales allí donde una conmoción interior o un ataque exterior, que pusiese en peligro el ejercicio de la Constitución o de las autoridades que ella crea, haga necesario declarar el estado de sitio »²⁹.

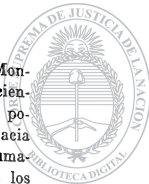
La separación de los poderes ha sido con razón considerada como el baluarte de la libertad civil y política. Es una teoría ya antigua, que tuvo su origen en Inglaterra, como lo han tenido la mayor parte de las instituciones libres y las doctrinas democráticas.

356. Montesquieu presentó la teoría de la separación de los poderes en términos bastante concretos: « Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona, o en el mismo cuerpo de magistrados — escribía — no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido a la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador: si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los príncipes o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares »³⁰.

Montesquieu escribió su célebre libro en el año 1748. La influencia que sus doctrinas han tenido en el desarrollo de las democracias modernas ha sido considerable. Los autores de la Constitución americana de 1787 conocíanlas y las admiraban. « El Federalista » recogió sus máximas, diciendo que « el oráculo que

(29) C. S. N., t. 54, p. 455, (in re L. N. Alem y M. N. Candiotti).

(30) *L'Esprit des Lois*, (trad. esp. de S. García del Mazo, Madrid, 1906), t. I, p. 227. Respecto de la originalidad en la concepción de la doctrina o teoría de la separación de los poderes, dice Janet: « Aristóteles, antes que nadie, distinguió tres funciones en la sociedad, y de aquí provino la célebre división de los tres poderes o potencias, que Locke reprodujo y después Montesquieu: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder de juzgar. Montesquieu, pues, no ha creado esta teoría. Lo que le corresponde a él solo es haber mostrado en la división de poderes la verdadera garantía, y en su distribución la verdadera medida de la libertad. Tal es el principio que ha descubierto examinando la Constitución de Inglaterra, principio ignorado de todos antes de él, y que desde entonces figura en la ciencia política ». — *Historia de la Ciencia Política*, (traducción castellana de C. Cerrillo Escobar y R. Fuente, Madrid, 1910), t. II, p. 439.



siempre se consulta y cita sobre esta materia es el célebre Montesquieu. Si él no es el autor de este precioso concepto de la ciencia política (se refiere al principio de la separación de los poderes), tiene por lo menos el mérito de ser quien con más eficacia lo ha desenvuelto y recomendado a la atención del género humano »³¹. Y agregaba J. Madison: « La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en las mismas manos, bien sea de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, de propio nombramiento, o colectivas, puede con exactitud juzgarse como la definición misma de la tiranía ».

En la Constitución norteamericana se incorporó el principio como uno de los fundamentales para la organización del gobierno, y otro tanto ya se había hecho antes en las constituciones particulares de los estados de la Unión. En Francia la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, de 26 de agosto de 1789, lo expresó con estas palabras tan terminantes: « Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución » (art. XVI).

357. Así, nuestra Corte Suprema declaró, en la primera oportunidad propicia, que « siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente o común de ellas haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes públicos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno »³².

Y en un caso reciente³³, el mismo alto tribunal ha dicho: « Lo esencial es que cada uno de los poderes públicos se desenvuelva bajo su régimen legal y sin ultrapasar los límites precisados dentro de la base de su institución. Esta Corte, en oportunidad semejante al caso presente, dijo: « Los altos fines de saneamiento social, aún refiriéndose al loable empeño de combatir la usura como uno de los males más abominables que pueda sufrir una colectividad, no

(31) J. Madison, en el n° 47.

(32) C. S. N., t. I, p. 36 (*in re* R. Ríos y otros; sentencia del 4 de diciembre de 1863. Habiase instalado la Corte el 11 de octubre del mismo año).

(33) C. S. N., t. 155, ps. 299-300 (S. Doncel de Cook v. Pcia. de San Juan, 1929).



autorizan, sin embargo, el quebrantamiento de principios orgánicos y leyes fundamentales del país, y menos si la transgresión emana de los poderes del Estado, cuando se arbitran en nombre del bien público panaceas económico-financieras elaboradas al margen de las instituciones...» (fallos, tomo 148, pág. 80). A ninguna autoridad republicana le es dado invocar origen o destino excepcionales para justificar el ejercicio de sus funciones más allá del poder que se le ha conferido, pues, « toda disposición o reglamento, emanado de cualquier departamento o de algún empleado, que extralimite las facultades que le confiere la Constitución o que esté en oposición con alguna de las disposiciones o reglas en ella establecidas, es completamente nulo ». (Cooley, *Derecho Constitucional*, trad. Carrié, 1898)».

Pero el principio de la separación de los poderes no es absoluto. Una Constitución que no estableciera una prudente cooperación entre ellos, que no asegurase su armonía, imposibilitaría el buen gobierno del Estado. La separación de los poderes es y tiene necesariamente que ser relativa. Cada poder debe tener una acción moderadora sobre los otros, y todos de consuno han de propender a realizar eficazmente las funciones del Estado.

358. ¿Cuántos son los poderes? — Antes de terminar con este punto quiero dilucidar una cuestión de trascendencia en el derecho constitucional: ¿cuántos son los poderes que en una república como la nuestra constituyen el gobierno? — Las constituciones y la generalidad de los autores enumeran tres: legislativo, ejecutivo y judicial, los que, respectivamente, hacen, ejecutan y aplican la ley. En mi opinión tales poderes son cuatro, de acuerdo con la doctrina sostenida por notables tratadistas modernos y, desde luego, con la lógica institucional del sistema republicano-representativo: los tres enumerados y el *poder electoral*. Algunos escritores afirman — y desde su punto de vista están en lo cierto — que, en realidad, el poder es *uno*: el poder soberano que radica en la Nación, el cual se manifiesta y se concreta en *funciones*. « Lo primero que la sociedad hace al manifestar su poder — dice Hostos — es pesar, ponderar, escoger medios de acción: todas las operaciones mentales y materiales que efectúa en ese estado constituyen la *función electoral*. Se elige para determinar qué se ha de hacer: cuantos actos se relacionan con la determinación forman parte de la *función legislativa*. Se legisla para dar normas y preceptos de ejecución: el conjunto de operaciones que guía en la ejecución constituye la *función*



ejecutiva; todo acto está dentro o fuera de un precepto: la apreciación de la legalidad o ilegalidad de los actos compone la *función judicial* »³⁴.

Autores norteamericanos de reconocida competencia, como Jameson y otros, piensan de modo análogo. « En los gobiernos más modernos, inclusive el nuestro — dice Jameson — hay cuatro distintas ramas o departamentos, a los que son confiados los poderes delegados por el soberano. De estos, el primero es el de los *electores*, cuya función es la de elegir de entre ellos los funcionarios empleados en los otros departamentos, a los que, en los Estados Unidos, se ha agregado el de hacer las leyes fundamentales. El cuerpo electoral es el más numeroso en el Estado, de los encargados de una función oficial. El comprende a los sufragantes o votantes o, en un sentido calificado, *el pueblo*, y difiere de los otros departamentos en que constituye un cuerpo que nunca actúa en conjunto, sino en segmentos de conveniente tamaño para no hacer impracticable su reunión y cooperación. Los otros tres departamentos son familiares bajo los nombres de legislativo, ejecutivo y judicial, encargados de las atribuciones indicadas por estos términos respectivamente »³⁵.

(34) *Lecciones de Derecho Constitucional*, (París, 1908), p. 51.—J. Huneeus, el afamado constitucionalista chileno, reconoce también que existe un *poder electoral*, o función electiva: « La soberanía — dice — o sea la facultad de constituirse y de dictarse leyes, es claro que reside en la Nación. Esta, por medio de los ciudadanos activos con derecho de sufragio, delega su ejercicio en las autoridades que la Constitución establece y que aquéllos elijen en las votaciones populares. De aquí la existencia del *poder electoral*, el primero y el más importante de todos, puesto que designa a las personas llamadas a desempeñar el poder legislativo, al jefe del ejecutivo y a los municipales. Designa igualmente a aquéllas que ejercen el *poder constituyente*, ya que éste reside en el poder legislativo, procediendo conforme a las reglas especiales que determinan los artículos 165 a 168 ». (Const. de Chile). — Ob. y ed. cit., t. I, p. 66.

(35) Obra citada, p. 23.—También se ha enseñado esta misma doctrina en nuestra cátedra de Derecho Constitucional, por el reputado profesor Florentino González: « En realidad, — decía, — los legisladores han considerado el poder electoral como departamento del gobierno; porque generalmente las constituciones políticas reglamentan la función de elegir a la manera que lo hacen respecto del ejercicio de las demás funciones del poder. Es una prueba de que han creído que el ejercicio de esta función debía estar sometido por el soberano a reglas determinadas, como las de los demás departamentos del gobierno. Creo, por lo dicho, que la división en los cuatro departamentos — electoral, legislativo, ejecutivo y judicial — es la más propia; porque está fundada



Todo ciudadano investido con alguna de estas funciones debe ser convenientemente *calificado*, es decir, ha de llenar todas aquellas condiciones o tener todas aquellas cualidades establecidas por la ley constitucional respectiva, para que las funciones públicas no caigan en manos de los ineptos. Por las mismas razones que se califica a los que ejercen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, es preciso calificar a los que ejercen el poder electoral, a los votantes. El sufragio, como se demostrará en su lugar oportuno³⁶, no es en sí mismo un derecho ni un derecho-deber; es una función pública, un *poder político*, y corresponde a los que se encuentran capacitados para ejercerlo con honradez, competencia y concepto verdadero de su trascendencia institucional. El derecho del elector consiste en la facultad de decidirse por el candidato de su agrado y en no ser privado de su franquicia sin causa legítima.

La lógica institucional muestra, pues, que el sufragio del pueblo es un *poder* — ya que no he de hacer cuestión de terminología entre poder y función — uno de los cuatro que componen el gobierno republicano.

359. f) Otro principio más caracteriza a la forma republicana de gobierno: la *igualdad civil* de todos los hombres ante la ley. Por esto decía del Valle que la república es la comunidad política fundada sobre la base de la igualdad de todos los hombres. Nuestra Constitución dice en su artículo 16 que «la Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales, ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas»; y «todos los habitantes de la Nación» gozan de los derechos civiles que ella ofrece a «todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino» (arts. 16 y 14 y preámbulo). La esclavitud, abolida lo mismo que los fueros personales por la Asamblea del año XIII, está proscripta en el país, y «los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el sólo hecho de pisar el territorio de la República» (art. 15).

Enumerados hasta aquí los caracteres de la forma republica-

en las distintas manifestaciones que el pueblo puede hacer de su soberanía, que son elegir, legislar, ejecutar y juzgar». — *Lecciones de Derecho Constitucional* (París, 1889), p. 104.

(36) En los capítulos X y XXII de esta 2ª parte.



na, analizados brevemente en particular, formado un concepto de conjunto y comprendida su substancia, puede adoptarse, por su concisión y exactitud, la definición que daba del Valle, con la seguridad de haber hallado la mejor.

360. **El régimen federal.** — Réstame explicar otro aspecto de la forma de gobierno adoptada por la Constitución: el régimen federal. En este régimen, dice Bryce, « el gobierno central o nacional y los gobiernos de Estado pueden ser comparados a una gran obra y a un conjunto de construcciones más pequeñas, elevadas sobre el mismo terreno y por lo tanto distintas las unas de las otras. ¿No se ve a veces una vasta iglesia construída por encima de capillas más antiguas? El suelo, desde luego, ha sido cubierto de pequeños santuarios y de pequeñas capillas, edificadas en épocas y en estilos diversos, pero formando cada uno un edificio completo. Después, por encima de estos santuarios y de estas capillas, comprendiéndolos a todos en sus vastas proporciones, un nuevo edificio se levanta; la bóveda es más grande, los muros distintos, si bien reposan algunas veces sobre aquellos de las antiguas capillas que se incorporan, el plan interior es especial. A pesar de esto, las construcciones primitivas han conservado su identidad; y si la nueva iglesia más grande llegara a desaparecer, bastarían algunas reparaciones para protegerlas de la intemperie de las estaciones y restituirles su carácter de edificios distintos y separados » ³⁷.

La comparación es gráfica y adecuada al concepto. Aplicándola a nuestra organización constitucional, podría decirse que las provincias, erigidas en estados autónomos e independientes entre sí ³⁸, a partir de 1820, aunque unidas por el sentimiento de la nacionalidad común, por la tradición colonial y revolucionaria y por el deseo ferviente de formar un Estado organizado, han sido esas pequeñas capillas históricas, esas construcciones primitivas sobre las que se levantó en 1853 el grandioso templo de la Constitución, cuyos cimientos imperecederos se apoyaron en los de aquéllas.

Las provincias argentinas, unidas y constituyendo un gobierno general con determinadas atribuciones, especificadas en la ley

(37) Obra citada, t. I, p. 37.

(38) C. S. N., t. 13, p. 456, (T. Armstrong v. A. Segovia); t. 14, p. 18, (Casas y otros v. T. Armstrong).



suprema, han formado un *Estado federal*. No han formado una confederación, que es el resultado del pacto, del tratado, que libremente conciertan las entidades independientes y soberanas, libres de todo vínculo jurídico que pueda compelerlas a permanecer en unión perpetua. El Estado federal, al contrario, es creado por la voluntad del pueblo de una *Nación soberana*, como claramente lo expresa el preámbulo de nuestra Constitución.

361. El régimen federal estaba impuesto por los antecedentes del país, por su propia constitución orgánica, como se ha demostrado en la introducción o parte histórica de esta obra. «Así, pues, —observaba Alberdi— los hechos, la realidad, que son obra de Dios y existen por la acción del tiempo y de la historia anterior de nuestro país, serán los que deban imponer la Constitución que la República Argentina reciba de las manos de sus legisladores constituyentes. Esos hechos, esos elementos naturales de la constitución normal, que ya tiene la República por la obra del tiempo y de Dios, deberán ser objeto del estudio de los legisladores y bases y fundamentos de su obra de simple estudio y redacción, digámoslo así, y no de creación. Y desde luego, aplicando ese método a la solución del problema más difícil que haya presentado hasta hoy la organización política de la República Argentina — que consiste en determinar cuál sea la base más conveniente para el arreglo de su gobierno general, si la forma *unitaria* o la *federal*, el Congreso hallará que estas dos bases tienen antecedentes tradicionales en la vida anterior de la República Argentina; que ambas han coexistido anterior y modernamente y forman como los dos elementos de la existencia política de aquella República »³⁹.

Con este criterio tan exacto, tratándose de apoyar la Constitución política del país en su propia constitución orgánica o «normal», como decía Alberdi, procedía éste a verificar un balance escrupuloso de los antecedentes de carácter unitario y de los de carácter federal, decidiéndose por la forma que adoptamos, pues los segundos eran indudablemente los que mayor influencia habían ejercido en el proceso de nuestra organización política, aún en la época de la dominación española. Es conocida la síntesis de Alberdi, tenida muy en cuenta por los constituyentes del 53. «Estando, pues, a la ley de los antecedentes y al imperio de la actualidad —concluía— la República Argentina será y no podrá ser menos que un *Estado federativo*, una República nacional com-

(39) *Bases* (1ª ed., 1852), ps. 79 y 80.



puesta de varias provincias a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas. Gobierno *federal, central* o *general*, significa la misma cosa en la ciencia del publicista. Una federación concebida de este modo, tendrá la ventaja de reunir los dos principios rivales en el fondo de una *fusión* que tiene su raíz en las condiciones naturales e históricas del país y que acaba de ser proclamada y prometida a la Nación por la voz victoriosa del general Urquiza »⁴⁰.

El Congreso del 53, con clarísima visión política, adoptó por unanimidad el régimen federal, de acuerdo con el informe de la comisión, donde ésta había dicho al respecto que ese régimen era la base del proyecto que había concebido⁴¹.

362. « El problema del federalismo que ha provocado tantas discusiones — observa el profesor Mirkine Guetzevitch⁴² — se simplifica desde que el « aspecto político » es reemplazado por el *aspecto jurídico*. Mientras el federalismo se basa en la política (tradición dinástica, etc.) el problema escapa a la racionalización. Pero desde que recibe una solución puramente jurídica y la Constitución no tiene en mira proteger intereses políticos o nacionales sino introducir un elemento *objetivo* de defensa jurídica del interés local y del interés central, la política es reemplazada por el derecho »... « la racionalización democrática subordinando la política al derecho ». « Este proceso que, como lo hemos visto, ha llegado a una nueva construcción del parlamentarismo, llega igualmente a una nueva construcción del federalismo. No hay aquí ninguna alteración; son simplemente nuevas formas de desenvolvimiento, son los resultados de la *racionalización del Estado y del poder*, los cuales constatan que el pensamiento jurídico moderno no se cristaliza en los cuadros de los antiguos tipos clásicos ». El federalismo, pues, parece ser una de las más visibles tendencias actuales en el derecho constitucional comparado, porque es una de las formas prácticas y convenientes en que se manifiesta la racionalización del Estado y del poder.

363. La Confederación. — Examinaré ahora las diferencias que hay entre Confederación y Estado federal. « La confederación de estados (*Staatembund*) — dice Jellinek — es la unión permanen-

(40) Obra citada, ps. 100 y 101.

(41) En la sesión del 18 de abril de 1853.

(42) En *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, t. XLV (1928), pág. 28.



te y *contractual* de estados independientes⁴³, que se unen con el fin de defender en lo exterior el territorio de la Confederación y de asegurar la paz interior entre los estados confederados; se puede, desde luego, convenir todavía otros objetos»... «La confederación de estados — agrega — no disminuye jurídicamente la soberanía de los estados confederados; es preciso decir que, en vista de guardar intacta su soberanía, estos estados se obligan a no ejercer ciertas funciones sino en común o a ejercerlas en común en ciertos casos determinados. Estas funciones, como es necesario si se tiene en cuenta el fin de la unión, tienen sobre todo por objeto las relaciones de derecho internacional con los otros estados. Lo que conviene a la naturaleza de la confederación es el ejercicio en común del derecho de paz y de guerra, del derecho de concluir tratados y de nombrar embajadores, esto en los límites del derecho confederal»⁴⁴.

El ilustrado profesor de Heidelberg hace resaltar los demás caracteres de la forma federal pura. Al poder central de una Confederación no se relaciona ningún *imperium* sobre los estados que la han constituido. Contra un miembro rebelde de la Confederación, la autoridad o poder central no tiene otro camino a seguir que el de compelerlo por la fuerza, haciéndole la guerra; pero la fuerza no siempre es el derecho, lo que quiere decir que en este régimen no hay medios jurídicos para mantener la integridad de la unión, pues toda ésta reposa sobre un contrato voluntario y expreso, rescindible por su naturaleza.

Además, el poder de la Confederación no se ejerce directamente sobre los pueblos de los diferentes estados que la forman, sino sobre sus miembros, esto es, sobre los estados mismos por órgano de sus gobiernos respectivos. Estos son los que ejecutan y hacen cumplir por sí mismos las resoluciones o leyes del poder confederal. Cualquiera extensión de la competencia de este poder no puede realizarse ni tener efecto sin la conformidad unánime de

(43) La independencia entre los estados componentes de la Confederación puede ser absoluta o relativa. En el primer caso se tratará de una formación típica del derecho internacional: en el segundo, de una formación del derecho público interno de una Nación. En la Confederación Argentina de 1831 los estados o provincias que la formaron se hallaban vinculados por la nacionalidad común, efecto de una solidaridad histórica, como ocurrió, análogamente, con los estados norteamericanos en 1778. Con estas reservas debe admitirse, en mi opinión, la definición de Jellinek.

(44) *L'État moderne et son Droit*, (edic. franc., París, 1913), t. II, p. 530.



los estados o de la mayoría, o de las dos terceras partes de ellos si así se ha convenido; de más está decir que los disidentes pueden considerarse desligados del compromiso y separarse de la unión que voluntariamente han formado. Este derecho inherente al sistema confederal o de federación pura es conocido con el nombre de « derecho de secesión » (*secession law*).

364. Alberdi y Sarmiento, así como los autores de nuestra Constitución, conocían bien estas consecuencias lamentables que se derivan de la naturaleza jurídica de ese régimen. «Una simple federación — decía Alberdi — no es otra cosa que una alianza, una liga eventual de poderes iguales e independientes absolutamente. Pero toda alianza es revocable por una de las partes contratantes, pues no hay alianzas perpetuas e indisolubles. Si tal sistema fuese aplicable a las provincias interiores de la República Argentina, sería forzoso reconocer en cualquiera de ellas el derecho de revocar la liga federal por su parte, de separarse de ella y de anexarse a cualquiera de las otras repúblicas de la América del Sud: a Bolivia, a Chile, a Montevideo, v. g. — Sin embargo, no habría argentino, por federal que fuera, que no calificase ese derecho de herejía política o crimen de lesa Nación. El mismo Rozas disputando al Paraguay su independencia, ha demostrado que veía en la República Argentina algo más que una simple y pura alianza de territorios independientes. La simple federación excluye la idea de un gobierno general y común a los confederados, pues no hay alianza que haga necesaria la creación de un gobierno para todos los aliados. Así, cuando algunas provincias argentinas se han ligado parcialmente por simples federaciones, no han reconocido por eso un gobierno general para su administración interior»⁴⁵.

Y Sarmiento, — criticando motivadamente el uso de la palabra « Confederación » en la Constitución de 1853, y haciendo notar la impropiedad de ella para designar nuestro régimen político, — decía: « Debe, pues, decirse, al precisar el sentido y mente de la Constitución que analizamos, que la palabra *Confederación* que aparece en ella, es sólo una voz legada por la pasada tiranía, sancionada por el hábito, impuesta por contemplaciones a consideraciones del momento, y adoptada sin aceptar su importancia política. Si Confederación fuera, entonces la Constitución que emanase del convenio de los gobiernos sería un contrato que impone

(45) Obra y ed. citadas, p. 112.



obligaciones mutuas, y deja un derecho independiente para construir, inspeccionar y juzgar de sus obligaciones a las partes contratantes o una liga o mero tratado entre estados independientes, que no obliga sino durante la buena voluntad de cada uno». Y considerando la naturaleza del régimen político instituido en 1853, tal como resulta del preámbulo de la Constitución, agregaba: «Los representantes del pueblo *ordenan y establecen*, no contratan ni estipulan entre sí. Representantes del pueblo de la Confederación Argentina, no el pueblo designado de una Provincia en particular con el pueblo de las otras provincias. Los representantes del pueblo ordenan y establecen una *Constitución* no una *Confederación*» ⁴⁶.

Por otra parte, en el régimen de federación pura ninguna medida o resolución tomada por la autoridad central puede ser ejecutada y aplicada sino por intermedio de los gobiernos de Estado, los que pueden decidir no sólo si es oportuna, sino también si es legítima, y aún oponerse a que se cumpla dentro de su territorio. Es el «derecho de nulificación» (*nullification law*), que da a los estados confederados el carácter de verdaderos jueces e intérpretes de la competencia jurídica de la autoridad central. Este derecho de nulificación, conjuntamente con el de secesión, pretendió llevar a sus mayores extremos por los estados del sud, en Norte América, cuando sostuvieron la lucha por el mantenimiento de la esclavitud contra los estados del norte, que terminó con el triunfo de la causa de la libertad y la consolidación definitiva de la unidad nacional.

365. Las provincias argentinas, como antes lo he dicho, crearon y tuvieron desde 1831 hasta 1853 una *Confederación*, por convenio o pacto expreso; lo que pudieron lícitamente hacer porque tenían plenos poderes inherentes, que aún no habían delegado a un gobierno central, para arreglar su condición política con entera libertad, manteniendo intacto el vínculo sagrado de la nacionalidad común que las unía desde su independencia. Ya he advertido (en el capítulo VI de la primera parte), que el pacto de 1831 ocupa en nuestra historia institucional el lugar que en la de Estados Unidos los «Artículos de Confederación» de 1778-81, no obstante las diferencias que ya hice notar; por lo cual se ve fácilmente que el proceso de la organización nacional ha sido muy semejante en ambos países. En 1853 las provincias argentinas, al darse su Constitución definitiva, pasaban — como los estados norteamericanos en 1787 al darse la suya — *de la separación y aislamiento recíproco a la unión*,

(46) *Obras*, ed. cit., t. VIII («Comentarios»), ps. 69 y 71.



de la diversidad a la unidad. Esto está implícitamente dicho en el artículo 104 de nuestra ley suprema, al declarar que « las provincias conservan todo el poder no delegado », es decir, aquellos poderes inherentes con que concertaron el pacto de 1831 y que no han cedido mediante la Constitución. Como he de insistir repetidas veces sobre ese concepto, me limito ahora a llamar de nuevo la atención del lector sobre aquel célebre tratado, en el cual se encuentran todos los caracteres del sistema de *federación pura* o *Confederación de estados*, que subsistió hasta 1853, cuando el pueblo de las provincias, esto es, « el pueblo de la Nación que componen las provincias » — frase del preámbulo — constituyó y organizó, por medio de sus representantes reunidos en Congreso, el Estado federal, del modo que he explicado en anteriores capítulos. ⁴⁷.

366. El Estado federal. — Al contrario, pues, de lo que ocurre en el sistema de la federación pura o Confederación, cuya base es el tratado o pacto que libremente conciertan entidades soberanas o cuasi-soberanas, el fundamento jurídico del Estado federal es la Constitución o estatuto supremo, sancionado por decisión del pueblo de la Nación. Por esto la Constitución obra directamente sobre dicho pueblo, como también el gobierno que ella ha creado. El principio substancial a ese respecto lo enuncia categóricamente el artículo 31 de nuestro código político, cuando dice: « Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales ».

Las provincias, pues, no son los jueces o intérpretes finales de la Constitución federal, porque, lo repito una vez más, ésta no es un pacto o convenio celebrado por ellas; es el poder judicial federal, instituido por aquélla, su intérprete definitivo, en todos los casos que motivare su aplicación práctica. Como bien ha dicho la Corte Suprema, « el *palladium* de la libertad no es una ley suspendible en sus efectos, revocable según las conveniencias públicas del momento; el *palladium* de la libertad es la Constitución, esa es el arca sagrada de todas las libertades, de todas las garantías individuales cuya con-

(47) En la tercera parte de esta obra, al estudiar los poderes de las provincias y las atribuciones de sus legislaturas, serán explicados debidamente estos principios fundamentales, que ahora enuncio en general.



servación inviolable, cuya guarda verdaderamente escrupulosa debe ser el objeto primordial de las leyes, la condición esencial de los fallos de la justicia federal »⁴⁸. Toda ley, decreto, sentencia, etc., del gobierno federal en sus departamentos respectivos y ajustados a la Constitución, no pueden ser resistidos por un Estado; si esto hiciera, el gobierno federal tiene medios jurídicos compulsivos para reducirlo a la obediencia.

Los estados o provincias conservan todos los poderes inherentes que no hayan delegado por la Constitución al gobierno federal. Tal reserva de poderes es *indefinida*, en unos casos de federalismo, o es *definida* en otros. En nuestro régimen político esa reserva no está definida (art. 104). « Es así un principio que las provincias conservan, después de la adopción de la Constitución general, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel código alguna expresa disposición que restrinja o prohíba su ejercicio »⁴⁹. Recíprocamente, los estados no pueden ejercer los poderes que están confiados al gobierno federal: « Los poderes de Provincia no pueden ejercer facultad alguna de las que han sido delegadas a los poderes públicos de la Nación, ni de aquellos cuyo ejercicio por los poderes provinciales obstruiría o haría ineficaz el de los que corresponden a los poderes nacionales ».⁵⁰ El número de los poderes confiados al gobierno federal es limitado; en tanto que el poder provincial es la regla genérica, el poder federal es la excepción.

« La regla que deslinda lo provincial de lo nacional, en materia de gobierno — decía Alberdi — es la siguiente: las provincias conservan todos los poderes inherentes a la soberanía del pueblo de su territorio, excepto los poderes delegados expresamente al gobierno general. La esfera del gobierno federal sólo comprende un número determinado de cosas, que son las que interesan al bien común de las provincias. Mientras que los gobiernos provinciales conservan bajo su acción inmediata los intereses locales de su Provincia respectiva, la administración de justicia, en asuntos civiles y criminales, que afecta a la propiedad, a la vida, al honor, a la libertad de los ciudadanos, la legislación local y el gobierno inmediato de su pueblo ».⁵¹

(48) C. S. N., t. 32, p. 128 (*in re* E. Sojo).

(49) C. S. N., t. 1, pág. 170 (*Blanco v. Nazar*); y t. 7, pág. 337 (*L. Rosagli v. Pcia. de Corrientes*).

(50) C. S. N., t. 10, p. 380 (*Fiscal v. Albarracin*).

(51) *Obras*, t. V, p. 24.



367. Este principio esencial de nuestra Constitución está tomado de la enmienda Xª a la norteamericana (1791), la cual establece que « los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ésta a los estados, están reservados a los estados respectivamente o al pueblo »⁵² — disposición semejante, en la última parte, al artículo 33 de la Constitución argentina, estudiado en el capítulo anterior. Es el mismo principio del federalismo suizo, cuya ley suprema dice: « Los cantones son soberanos, en todo aquello en que su soberanía no se halle limitada por la Constitución federal, y como tales ejercen todos los derechos que no hayan delegado en el poder federal » (art. 3º). Es el mismo principio del federalismo mejicano: « Las facultades que no estén expresamente conferidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados » (art. 117). Es el mis-

(52) El juez J. Story, emitiendo la opinión de la Corte Suprema en el caso de *Martin v. Hunter's Lessee*, decía: «... La Constitución de los Estados Unidos fué ordenada y establecida, no por los estados en sus soberanas capacidades, sino enfáticamente, como el preámbulo de la Constitución lo declara, por « el pueblo de los Estados Unidos ». No puede dudarse de que estaba en la competencia del pueblo investir al gobierno general con todos los poderes que él juzgase necesarios y propios; extender o restringir esos poderes según sus propios deseos y darles una soberana y suprema autoridad. Tampoco puede dudarse de que el pueblo tenía el derecho de prohibir a los estados el ejercicio de algunos poderes, que eran, en su juicio, incompatibles con los objetos del pacto general; y hacer los poderes de los gobiernos de Estado, en casos determinados, subordinados a aquéllos de la Nación, o reservar para sí mismo aquellas soberanas atribuciones que no quiso delegar a uno o a otros ».... « Por otra parte, es perfectamente claro que los poderes soberanos investidos en los gobiernos de Estado, por sus respectivas constituciones, quedaron sin alteración y sin mengua (*unaltered and unimpaired*), excepto en tanto cuanto fué concedido al gobierno de los Estados Unidos. Estas deducciones no se apoyan tan solo sobre un razonamiento general, por claro y obvio que pudiera parecer. Han sido positivamente reconocidas por uno de los artículos de las enmiendas a la Constitución, que declara que « los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, son reservados a los estados respectivamente o al pueblo ». El gobierno de los Estados Unidos, pues, no puede reclamar poderes que no le han sido concedidos por la Constitución; y los poderes actualmente concedidos deben ser tales que sean expresamente dados o dados por necesaria implicancia. Por lo demás, este instrumento, como cualquiera concesión, debe tener una razonable construcción, según el sentido de sus términos; y donde un poder es expresamente dado en términos generales no será restringido para casos particulares, a menos que esta construcción surja expresamente del contexto, o por necesaria implicancia. Las palabras deben ser usadas en su significado natural y obvio, y no en un sentido irrazonablemente restringido o amplificado » (1. Wheaton, 304; 3. Curtis, 562).



mo principio del federalismo venezolano: « Los Estados enumerados en el artículo 4° forman la Unión Venezolana. Ellos reconocen recíprocamente sus autonomías; se declaran iguales en entidad política; conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en esta Constitución y declaran que el primer deber suyo y de la Federación es la conservación de la independencia y la integridad de la Nación. En consecuencia, los Estados jamás podrán romper la unidad nacional, ni se aliarán con potencias extranjeras, ni solicitarán su protección, ni podrán cederles porción alguna de su territorio, sino que se defenderán y defenderán a la Federación de cualquier violencia que se intentare en daño de la soberanía nacional. Asimismo se obligan a mantener el régimen y gobierno de la Unión y el de los mismos Estados sobre las bases fundamentales que se expresan en los artículos siguientes » (Const. de 24 de junio de 1925, art. 12). Es, en fin, el mismo principio del federalismo brasileño, cuya ley suprema dice: « Es facultad de los estados... 2°, en general, todo y cualquier poder o derecho que no les sea negado por cláusula expresa o implícitamente contenida en las cláusulas expresas de la Constitución » (art. 65).

Es este un principio contrario al de otros federalismos, como el del Canadá, cuya Constitución prescribe que « cada Legislatura (provincial) podrá exclusivamente hacer leyes relativas a las materias comprendidas en las categorías de asuntos allí *enumerados* » (art. 92); o como el de la Unión del Africa Austral, cuya Constitución determina los asuntos que pueden ser objeto de legislación provincial (art. 85). En la Confederación australiana el principio es análogo al de los federalismos americanos (arts. 51, 108, 109).

En resumen: en cuanto a la regla general para deslindar los poderes del gobierno federal argentino y los de las provincias, puede decirse que éstas tienen, según la Constitución, todos los que son inherentes a una plena capacidad de gobierno, sin más limitaciones que las establecidas expresamente por aquélla o que sean consecuencias necesarias de la delegación de ciertos poderes al gobierno federal.

368. Jurisprudencia de la Corte Suprema. — Además de las declaraciones que en varios fallos antes citados ha hecho la Corte Suprema de la Nación, acerca de la preexistencia de los poderes inherentes a su autonomía histórica que conservan las provincias, conviene mencionar algunos otros casos, en los que ha aplicado conceptos fundamentales. « El régimen político adoptado por la Cons-



titución—ha dicho la Corte recientemente ⁵³—se funda en la coexistencia de la soberanía nacional y la autonomía provincial, en virtud de la cual las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, elijen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de Provincia sin intervención del gobierno federal (arts. 104 y 105). Este, a su turno, actúa y se mueve dentro de los poderes que le han sido delegados y su autoridad es amplia y completa cuando aquellos son exclusivos. Este régimen de poderes dobles y de recíproca independencia en el ejercicio de aquéllos sufre excepciones normales y permanentes, derivadas de la necesidad de realizar la unión, afianzar la justicia, consolidar la paz interior y proveer a la defensa común; y, además, las especiales y transitorias, emergentes de que el gobierno local desconozca en su constitución o en el ejercicio de sus facultades institucionales los principios de derecho político o de libertad civil proclamados por la Carta fundamental ».

En el caso de la sucursal que el Banco de la Provincia de Córdoba estableció en la Capital Federal, del que me ocuparé más en detalle en otro lugar, la Corte Suprema dijo ⁵⁴: « De acuerdo con el sistema político adoptado por nuestra Constitución, los poderes de la soberanía se encuentran divididos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales; los del primero revisten la calidad de supremos y absolutos y se aplican en todo el territorio de la República, es decir, aún dentro del perteneciente a las propias provincias; los de los segundos presentan los mismos caracteres, pero únicamente pueden ser ejercidos dentro de los límites territoriales de la Provincia. Los poderes del gobierno general y los de los estados, aunque coexisten y son ejercidos dentro de los mismos límites territoriales, actúan separada e independientemente los unos de los otros, dentro de sus respectivas esferas (Cooley, *Constitutional Limitations*, 7ª ed., p. 4 y nota 2). En el ejercicio de los poderes que las provincias no han delegado o se han reservado, conforme al artículo 104 de la Constitución, cada una de ellas es independiente de todas las otras y deben considerarse, entre sí, como estados autónomos. La regla general de la autonomía cede sólo ante los poderes delegados al gobierno de la Nación, o en todos aquellos casos en que la misma Constitución ha convertido el territorio en un sólo Estado, como ocurre, entre otros, con los contenidos en los

(53) C. S. N., t. 154, p. 197 (in re F. Orfila, 1929).

(54) C. S. N., t. 147, p. 249 (1926).



preceptos de los artículos 7º, 8º y en el inciso 11º del artículo 67. Ninguna Provincia puede legislar si no es con referencia a las cosas y a las personas que se hallen dentro de su propia jurisdicción, pues los poderes conferidos por su Constitución son para ser ejercidos dentro de su territorio. La forma federal de gobierno, ha dicho esta Corte, supone la coexistencia de un poder general y de poderes locales que actúen en su esfera propia de acción, y con imperio en toda la Nación el primero y sólo en una Provincia determinada los segundos, de manera que es dentro de sus respectivos límites que las últimas ejercen todo el poder no delegado al gobierno federal, con arreglo al artículo 104 de la Constitución (tomo 119, pág. 304; *Bonaparte versus Tax Court*, 104 U. S., 592). Estos principios generales son de estricta aplicación al territorio de la capital federal en sus relaciones con las demás provincias, pues aquel tiene también su gobierno local organizado por la propia Constitución (arts. 86 inc. 3º y 67 inc. 27º y 28º) ⁵⁵.

369. La indestructibilidad de las provincias. — Jurídicamente las provincias son indestructibles, no pueden ser suprimidas contra su propia voluntad.

He aquí brevemente enunciadas las razones en que apoyo esta conclusión: 1º La naturaleza jurídica del Estado federal, organizado en 1853, implica que las provincias o estados han sido y son aún partes integrantes de la soberanía nacional, limitándola y calificándola por virtud de su preexistencia histórica. Los acuerdos y pactos que dichas provincias concertaron en su carácter de *estados autónomos*, aunque reconociendo el vínculo permanente de la *nacionalidad* común, restringieron la competencia del Congreso Constituyente, preestableciendo, como condición *sine qua non* de la organización institucional, el sistema federativo. — ¿Se hubiere celebrado ese Congreso sin que las provincias se unieran por pactos y acuerdos previos para arreglar las bases de la organización? — No; la historia lo demuestra. Que los pactos preexistentes, legitimados en el preámbulo de la Constitución, tuvieron por objeto principal el limitar la competencia del Congreso, ha quedado bien comprobado, me parece, en un capítulo antecedente.

2º De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución vigente, ésta

(55) Aplicando esta doctrina para la decisión del caso, la Corte Suprema estableció en su sentencia que la ley nacional n° 11.232, sobre jubilación de los empleados bancarios, alcanzaba a los de la sucursal del Banco de la Provincia de Córdoba instalada en la Capital federal.



puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes; la necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto. Está demás decir que el *senado*, cuerpo representativo de las autonomías provinciales, rechazaría todo proyecto de reforma — en la convocatoria de la Convención se deben expresar, como es sabido, los puntos sometidos a reforma — rechazaría toda iniciativa tendiente a suprimir o amenazar dichas autonomías⁵⁶.

3º El artículo 13 de la Constitución dispone que « no podrá erigirse una Provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso ». Se deduce de esta cláusula, que si es necesario el consentimiento de una Provincia, prestado por su Legislatura, para modificar su territorio, con mayor razón será necesario para suprimirla como tal Provincia. Luego, para transformar el régimen político de la Nación, para substituirlo por el régimen unitario, habría que hacerlo por una Convención especial, en donde, como en el Congreso de 1853, las provincias o estados estuvieren representados, en su carácter de autonomías preexistentes a la organización constitucional, por un número *igual* de delegados cada una. El Estado federativo, fundado en 1853, por el Congreso de Santa Fe y la reincorporación de Buenos Aires, en consecuencia del pacto de 11 de noviembre de 1859, no puede ser destruido sino por los mismos procedimientos que le dieron existencia positiva, y además, con la conformidad expresa de todos los estados argentinos.

370. « Un Estado federativo — dice Jellinek — puede, es cierto, si todos los estados que lo componen pierden su carácter de Estado, cambiarse en Estado unitario; pero no hay ningún medio de privar a cada Estado particular de su existencia propia. « si él no lo quiere ». Esta es, si no una cosa jurídicamente imposible, al menos casi irrealizable desde el punto de vista político, como se ha visto bien en el caso de la Unión americana, obligada, cuando terminó la guerra de secesión y los estados rebeldes fueron sometidos, a reincorporarlos finalmente en la federación en las mismas condi-

(56) La Constitución federal del Brasil contiene una cláusula expresa: « No podrán ser admitidos como objeto de deliberación del Congreso (a efecto de enmendar la Constitución), proyectos tendientes a abolir la forma republicana federativa, o la igualdad de representación de los estados en el Senado » (art. 90, 4º).



ciones de antes »⁵⁷. La condición necesaria de la conformidad o consentimiento previo de los estados particulares, para transformar el régimen político, es sostenida por otros muchos autores alemanes citados por Jellinek en su notable obra: M. Huber, Seidler, Zorn, y principalmente Rehn, « que hace derivar del carácter federativo del Imperio la necesidad de la aprobación de los gobiernos particulares para su transformación en un Estado unitario ». El profesor Laband, por ejemplo, analizando también este interesante problema, dice: « De la naturaleza del Estado federal, resulta, sin embargo, en otro sentido, una garantía de la existencia de los estados particulares; ella deriva de la igualdad de derechos que tienen en principio todos sus miembros. Según los principios fundamentales expuestos antes, puede mirarse como absolutamente inadmisibles que se pueda, por una ley del Imperio, quitar a los estados particulares, « sin su consentimiento », derechos que quedaran adquiridos por los otros estados. Se sigue de esto que es, con mayor razón, imposible suprimir completamente los estados particulares « sin su consentimiento »; por ejemplo, incorporarlos a otros o declararlos territorios del Imperio »⁵⁸.

371. En los Estados Unidos se ha impuesto, por la autoridad que allí tiene la jurisprudencia, la misma doctrina de la *indestructibilidad* de los estados. En una causa célebre, la Suprema Corte americana por intermedio del juez Chase, dijo lo siguiente⁵⁹: « La perpetuidad e indisolubilidad de la Unión de ningún modo implica un detrimento de la distinta e individual existencia, o del derecho al gobierno propio, para los estados. Sin los estados en la Unión no existiría el cuerpo político que se llama los Estados Unidos. No solamente, por esto, no puede privarse a los estados de su separada e independiente autonomía, por el hecho de haberse unido bajo la Constitución, sino que puede decirse con visos de entera verdad que la preservación de los estados y el sostenimiento de sus gobiernos, están tan dentro de los propósitos y cuidados de la Constitución como lo están la conservación de la Unión y el sostenimiento del gobierno nacional. La Constitución, en todas sus disposiciones, tiene en vista una *unión indestructible compuesta de estados indestructibles* ». La Constitución americana, por lo demás, contiene di-

(57) Obra y edición citadas, t. II, ps. 564-565.

(58) Obra citada, t. I, p. 205. No obstante la nueva estructura que tiene el federalismo de Alemania, dejó esta cita tal como estaba en las ediciones anteriores de la presente obra.

(59) 7 Wallace, 700, 725 (Texas v. White).



versas disposiciones que garantizan la perpetua existencia autonómica de los estados. El artículo V° dispone que «ningún Estado, sin su consentimiento, será privado de su sufragio, igual a los demás, en el senado»; lo que, *a fortiori*, vale tanto como decir que ningún Estado podrá ser suprimido «sin su consentimiento». El artículo IV, secc. III, cl. 1, establece que «ningún Estado nuevo será formado o erigido dentro de la jurisdicción de otro Estado, ni se formará ningún Estado por la reunión de dos o más estados o fracciones de Estado, sin el consentimiento de las legislaturas de los estados interesados y del Congreso». En fin, la garantía más segura de la indestructibilidad de los estados americanos está en el sistema adoptado por la Constitución para ser enmendada, el cual requiere la ratificación de las enmiendas que propone el Congreso o la Convención nacional, por las legislaturas o convenciones particulares de los estados (art. V°); y está también esa garantía, en el orden moral, en el genio de la raza anglo-sajona, amante de la libertad civil y política que ningún sistema realiza mejor que el sistema federal.

372. Los derechos de las provincias. — Definida la naturaleza jurídica de nuestro régimen constitucional, es necesario ahora determinar en qué consisten los «derechos de las provincias», como miembros o elementos orgánicos de la Nación federal; esto es, cuáles son los derechos que les corresponden como estados autónomos dentro de la unión constituida por la ley suprema. Es sabido que esta cuestión (*state rights*) ha provocado en Estados Unidos las más ardientes discusiones, y fué una de aquellas cuya solución definitiva hubo de entregarse a la suerte de las armas en 1861, como lo fué la relativa a la liberación de los esclavos. Habiendo triunfado en esa cruenta lucha civil los principios nacionalistas, desde entonces los sostenedores de los más amplios derechos de los estados sólo sustentan como teoría la interpretación estricta de la Constitución federal, y no pretenden, como en aquella lejana época, que entre tales derechos estén comprendidos los de nulificación y secesión, a que antes me he referido. Dos teorías o escuelas acerca de esta materia dividen a los autores. Unos sostienen, y no sin buenos argumentos, que la Constitución debe ser interpretada *estrictamente*, porque la soberanía originaria de donde surgió pertenecía a los estados. Otros, con más justo criterio, son partidarios de una interpretación *liberal*, reconociendo, desde luego, que los poderes del gobierno federal de-



ben tener toda la extensión necesaria para que puedan lograrse efectivamente los fines tenidos en mira al constituir la Nación.

La cuestión de los derechos de los estados dependerá, claro está, del criterio con que se encare la anterior sobre la naturaleza y los propósitos de la organización constitucional, del concepto sobre lo que ha de ser la esfera de acción del poder federal y también de la manera de comprender los límites que le están impuestos, por la co-existencia de los gobiernos de Estado con poderes indefinidos. Como dice Cooley, « las opiniones extremas por un lado nos llevan a la desintegración, y por otro a la centralización ». « Del punto de vista constitucional, agrega, los derechos de los estados consisten en aquellos derechos que pertenecían a los estados cuando la Constitución se formó, y que no han sido conferidos por este instrumento al gobierno federal ni prohibidos a los estados. Ellos se conservan, limitando el ejercicio del poder federal dentro de la esfera que la Constitución, expresa e implícitamente (*implication*), le señala. Esta es la exposición del principio legal, pero los que lo aceptan, al aplicarlo, pueden encontrar amplias oportunidades para establecer diferencias respecto al verdadero campo de acción que tienen respectivamente los poderes de la Nación y los de los estados »⁶⁰. Y Campbell Black, estudiando el mismo asunto, dice que en un término medio entre las dos doctrinas está la verdad: « Aunque las dos teorías de construcción, estricta y liberal, hasta ahora subsisten, se acepta generalmente que tanto los diversos estados como la Unión son supremos cada uno dentro de su justa esfera; que los derechos de los diferentes estados y los de la Unión es necesario preservarlos igualmente y deben combinarse entre sí; que las autoridades de la Unión deben juzgar acerca de la extensión de los poderes que se les confiere; que la autonomía legítima de cada Estado está fuera del alcance de la intervención federal; y que la Unión es perpetua e indisoluble »⁶¹.

373. Como se ve, esta cuestión de los derechos de los estados se vincula íntimamente con la que suscita la interpretación general de los poderes confiados al gobierno federal, y en cada caso dependerá del criterio con que se entienda la extensión de tal o cual poder delegado al mismo. Oportunamente fundamentaré la doctrina — en mi opinión la más exacta — de que los poderes delegados al gobierno federal deben interpretarse liberalmente, *dentro de lo que*

(60) *Principios generales de Der. Const.*, edic. cit., p. 30.

(61) *Handbook*, edic. cit., § 12, p. 25.



constituye su propio campo de acción, delimitado por la ley suprema; así como los poderes conservados por las provincias, originales e inherentes a su autonomía, deben ser interpretados conforme al espíritu de nuestro régimen político, según el cual ha de rechazarse decididamente toda tendencia hacia la centralización del gobierno en el país.

Los derechos de los estados, observa Woodburn ⁶², están definidos en parte por sus poderes reservados, en parte por los poderes que les están prohibidos por la Constitución federal, en parte por los poderes conferidos al gobierno nacional, en parte por las decisiones e interpretaciones judiciales de las cortes, y en parte por los hechos aceptados de nuestra historia nacional. Su carácter y extensión, dice Patterson ⁶³, deben ser determinados por un proceso razonado de eliminación, que comprenda una enunciación de las restricciones constitucionales, expresas e implícitas, a la libre acción del Estado, y que lleve a la conclusión de que cada Estado puede, como la Nación en lo que le concierne, ejercer legítimamente todos los poderes de gobierno que no están incluidos en las restricciones específicas así enumeradas.

374. Del espíritu y del contexto de la Constitución nacional pueden desentrañarse algunos principios generales sobre los derechos de las provincias, los que serán detenidamente explicados en cada caso.

1° Las provincias conservan todos los poderes que tenían antes de la sanción de la ley suprema, y que no hayan sido delegados por ésta al gobierno federal, de modo expreso o por necesaria y conveniente implicancia (artículos 104 y 67, inciso 28). No ejercerán, pues, los poderes conferidos a la Nación (art. 108).

2° Cada Provincia puede darse su propia Constitución (art. 106), bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria (art. 5).

3° Pueden darse todas sus instituciones locales y regirse solamente por ellas; eligen sus gobernadores, sus legislaturas y demás funcionarios sin intervención del gobierno federal (art. 105).

(62) *The American Republic and its Government* (New York - London, 1906), p. 345.

(63) *The United States and the States under the Constitution*, edic. cit., p. 326.



4° En virtud del poder que se han reservado pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal; promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, otorgando privilegios temporales y recompensas de estímulo, y con sus recursos propios (art. 107 y 104).

5° Les está *expresamente* prohibido legislar sobre las materias enunciadas en el artículo 108 de la Constitución federal, que han sido delegadas al gobierno de la Nación.

6° Al ejercer los poderes indefinidos que se han reservado no pueden hacerlo de manera que directa o indirectamente sea incompatible con el ejercicio de sus propios poderes por el gobierno federal (jurisprudencia de la Corte Suprema que citaré oportunamente).

7° Tienen perfecto derecho a la integridad de su territorio: si bien puede formarse de varias provincias una sola o erigirse una nueva dentro del territorio de alguna de las existentes, nada de esto podrá hacerse sin el consentimiento de la o las legislaturas de las provincias interesadas y del Congreso (art. 13).

8° Tienen derecho a que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones (art. 5).

9° Sus gobiernos constituídos pueden pedir a aquél que les sostenga o restablezca si hubiesen sido depuestos por la sedición o por invasión de otra Provincia (art. 6).

10° Tienen derecho a una representación igual en el senado de la Nación (art. 46).

Limitaciones y control en el gobierno

Doctrina de la supremacía de la Constitución



375. Principio general. — El régimen político que nos rige implica necesariamente limitaciones y equilibrios en el gobierno instituido — *checks and balances in government* — como dicen los tratadistas norteamericanos. Porque se han inspirado los autores de nuestra Constitución en la de la gran República del norte, está toda ella convenientemente ajustada a los principios fundamentales de la ciencia política, y puede afirmarse que ha conseguido establecer un gobierno adecuado y propio para consolidar y perpetuar los beneficios de la libertad, prometidos en su preámbulo.

Esta combinación de limitaciones y de equilibrios en el gobierno fué explicada acertadamente hace más de un siglo (1814) por John Adams, en una célebre carta que sobre este particular escribió a John Taylor, refiriéndose a la Constitución americana: « ¿Hay en la historia — decía Adams — una Constitución más complicada de balanzas que la nuestra? En primer lugar, diez y ocho estados y algunos territorios contrapesan al gobierno nacional; en segundo lugar, la cámara de representantes contrapesa al senado, y el senado contrapesa a la cámara; en tercer lugar, la autoridad ejecutiva contrapesa, en cierta medida, a la autoridad legislativa; en cuarto lugar, el poder judicial contrapesa a la cámara, al senado, al poder ejecutivo y a los gobiernos de Estado; en quinto lugar, el senado contrapesa al Presidente en todos los nombramientos para funcionarios políticos y en todos los tratados; en sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos la balanza contra sus propios representantes, por elecciones bienales; en séptimo lugar, las legislaturas de los diferentes



estados contrapesan al senado por elecciones seisenales¹; en octavo lugar, los electores secundarios contrapesan al pueblo en la elección de Presidente »².

Esta síntesis es aplicable, *mutatis mutandi*, a nuestra Constitución. Examinaré ahora estas limitaciones o restricciones, empezando por las que se derivan de la naturaleza jurídica del régimen federativo.

376. Las provincias y el gobierno federal. — La Constitución es una concesión de poderes a las autoridades federales encargadas de los diversos departamentos que componen el gobierno. Estas autoridades no pueden ejercer otros actos que los que les están expresamente permitidos o aquellos actos necesarios para poner en acción los poderes concedidos. Los derechos que se ha reservado el pueblo de la Nación (art. 33), por un lado, y los poderes que han conservado las provincias autónomas (art. 104), por otro, restringen, limitan y definen la esfera de acción del gobierno federal. Por esto, para saber si un poder cualquiera pertenece al gobierno federal, es preciso buscar en la Constitución si le está expresamente conferido o si es una consecuencia necesaria de un poder determinado; si no lo está, no lo tiene: habrá sido reservado por el pueblo de la Nación o conservado por las provincias. « El poder reservado al gobierno local — decía Alberdi — es más extenso, porque es indefinido y comprende todo lo que abraza la soberanía del pueblo. El poder general es limitado, y se compone en cierto modo de excepciones. Sólo es de su incumbencia lo que está escrito en la Constitución; todo lo demás es de la Provincia. Nada más precioso, más eficaz, más esencial al progreso y engrandecimiento de los pueblos argentinos, que el poder reservado a sus gobiernos provinciales. Es el llamado a transformar su ser y a salvar la República »³.

Como se ha visto en el capítulo anterior, la Constitución misma ha establecido una regla clara y breve para ser interpretada, en su artículo 104: « Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal ». Y, según decía Estrada⁴, « la Constitución crea al gobierno federal, le confiere atribu-

(1) La elección popular directa ha sido establecida por la enmienda del 31 de mayo de 1913.

(2) Citado en W. Wilson, *The Congressional Government* (trad. « España Moderna »), p. 12.

(3) *Obras Completas*, t. V, p. 124.

(4) Obra citada, t. III, p. 34.



ciones limitadas, y declara que las provincias conservan íntegros todos los derechos que en virtud del pacto de 1831, cuyo carácter constitucional es evidente, poseían, con excepción de aquellas atribuciones que la Constitución confiere al gobierno federal. De suerte que, históricamente, puede demostrarse que el artículo 104 de la Constitución argentina tiene un mismo sentido e idéntico significado que la parte concordante de la enmienda 10ª de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América ».

377. Esta doctrina, que Estrada deducía de la *naturaleza jurídica* de nuestro régimen constitucional, idéntica en lo esencial a la del régimen norteamericano, y que tanto interés tengo en que quede bien establecida y documentada en esta obra, es la que uniformemente los autores norteamericanos exponen con fundamentos históricos y jurisprudenciales. Así, por ejemplo, Putney dice sobre este particular: « La Constitución de Estados Unidos no contiene una concesión de poderes a los gobiernos de Estado; ellos existían antes de la Constitución federal; y al tiempo de su adopción, excepto las ligeras restricciones contenidas en los artículos de Confederación, poseían todos los poderes soberanos. La Constitución de los Estados Unidos es de esta suerte una concesión de poderes al gobierno de Estados Unidos, y una consecuente limitación sobre aquellos de los estados. El gobierno de los Estados Unidos es enteramente una creación de la Constitución, es un gobierno de poderes delegados que no posee autoridad alguna que no le sea expresamente o por implicancia acordada por el instrumento que lo creó. Los gobiernos de Estado existen independientemente de sus constituciones y poseen todos aquellos derechos que no son expresamente o por implicancia denegados por su propia Constitución o por la de los Estados Unidos. El gobierno de los Estados Unidos es un gobierno de poderes delegados, y el de un Estado es de soberanía original residuaria »⁵. Watson observa, por su parte, en su excelente obra⁶: « Cuando la Constitución fué adoptada, los estados cedieron al gobierno general (*surrendered to the general government*) o, para usar el lenguaje de la Constitución, « delegaron a los Estados Unidos » ciertos otros o más altos poderes. Pero solamente tales poderes así delegados a los Estados Unidos o que eran por necesaria implicancia concedidos a los Estados Unidos fueron cedidos por los estados. Los otros po-

(5) *United States Constitutional History and Law* (Chicago, 1908), p. 139, § 85.

(6) Obra y edición citadas, vol. II, p. 1527.



deres que los estados en ese tiempo poseían, y aquellos que no les eran prohibidos por la Constitución, los Estados los reservaban para sí, o para el pueblo. Esta distinción ha sido reconocida y sostenida por una larga serie de decisiones federales, comenzando por el antiguo caso de *Calder v. Bull* »⁷.

Ha podido, pues, decir acertadamente la Corte argentina, siguiendo la doctrina de la norteamericana, que « los poderes nacionales no pueden válidamente ensanchar, bajo pretexto alguno, la esfera limitada que la Constitución les ha trazado; no puede por interpretación hacerse lo que no podría hacerse por disposición expresa de la ley »⁸. No debe exagerarse, sin embargo, esta regla general, porque, como observaba el juez Marshall en una sentencia notable « el verdadero sentido de la Constitución obliga a reconocer al legislador nacional esa libertad discrecional en la elección de los medios para ejercer su misión constitucional, que debe permitirle cumplir sus altas funciones de la manera más provechosa para el pueblo »⁹; doctrina que nuestra Corte Suprema ha admitido y aplicado en varios casos¹⁰.

378. El régimen federal tiene la particularidad de permitir la

(7) Véanse también: C. S. Patterson, obra citada, ps. 325 y sigs.; Th. Cooley, *Constitutional Limitations* (1903), ps. 11 y sigs.; H. Campbell Black, ob. y ed. cit., p. 35, etc.

(8) C. S. N., t. 9, p. 384 (in re J. V. Montaña).

(9) *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton, 316. En esta célebre sentencia de la Corte Suprema exprésanse también estos conceptos fundamentales: « Si alguna proposición debe atraer el asentimiento universal del género humano, creemos que ha de ser ésta: Que el gobierno de la Unión, aunque limitado en sus poderes, es supremo dentro de su esfera de acción. Esto debe ser mirado como el resultado necesario de su propia naturaleza ».... « Este gran principio es que la Constitución y las leyes hechas en consecuencia de la misma son supremas; que ellas contralorean la Constitución y las leyes de los respectivos estados y no pueden ser contraloreadas por éstos ». En el caso de *Neagle* (136 U. S., 1), la Corte Suprema afirmaba: « Sostenemos como un principio incontrovertible que el gobierno de los Estados Unidos puede, por medios de fuerza física, ejercidos por sus agentes oficiales, ejecutar sobre cada pedazo del suelo americano los poderes y funciones que le pertenecen ».... « Este poder de cumplir sus leyes y de ejecutar sus funciones en todos los lugares no deroga el poder de los estados para ejecutar sus leyes al mismo tiempo, excepto cuando ambas no pueden ser cumplidas a la vez. En este caso, las palabras de la misma Constitución indican cuál debe subordinarse ».

(10) C. S. N., t. 4, p. 311 (*Fiscal v. F. Hué*); t. 6, p. 67 (*Fiscal v. E. Seborans y P. Rosas*); t. 108, p. 240 (*Comp. General de Ferrocarriles de la Prov. de Buenos Aires v. G. V. de Silva*); t. 104, p. 78 (*Ferrocarril Central Argentino v. Municipalidad del Rosario*).



acción simultánea de dos gobiernos, uno nacional y otro provincial, sobre los mismos individuos, dentro del mismo territorio, aunque en esferas bien distintas según su competencia respectiva ¹¹. Es posible, por consiguiente, que alguna vez ocurran conflictos de competencia, y para solucionarlos la Constitución debe fijar alguna regla. En el Congreso Constituyente del 53, el diputado S. Zavallía, considerando el asunto, dijo: « En la complicada máquina de la forma federal de gobierno, hay una soberanía federal de la Confederación, que se compone de aquellos ramos del poder que se refieren a los intereses de los estados componentes, y las soberanías particulares de éstos, compaginadas de las atribuciones concernientes a la dirección de sus intereses locales y privativos; en cuanto a éstos, se consideran los estados como pueblos distintos, y en cuanto a los objetos generales se miran como uno e idéntico pueblo. Pero, para que estas dos soberanías no se encuentren en choque, estando fundadas sobre un mismo territorio y unos mismos individuos, era preciso que una parte se constituyera en protectora de la más débil. Este protectorado resalta en el espíritu de la Constitución norteamericana y en la que nos ocupa, que es tan buena como la mejor en su forma » ¹².

Explicando esta coexistencia de los dos gobiernos, el juez Waite, en el caso de *United States v. Cruikshank* ¹³, decía: « El pueblo que reside en un Estado está sujeto a dos gobiernos: uno el del Estado y otro el nacional; pero no surgirán necesariamente conflictos entre los dos. Los poderes que uno posee el otro no los tiene. Son establecidos para diferentes propósitos y tienen jurisdicciones separadas. Juntamente hacen un todo y dotan al pueblo de los Estados Unidos con un gobierno completo, amplio para la protección de todos sus derechos en el interior y en el exterior. Puede acontecer, es cierto, que una persona esté sujeta a ambas jurisdicciones por un mismo acto »... « El gobierno de los Estados Unidos es un gobierno de poderes delegados solamente. Su autoridad está definida y limitada por la Constitución. Todos los poderes no concedidos a él por este instrumento son reservados a los estados o al pueblo ».

379. La regla para solucionar estos conflictos de competencia a que me he referido fijala la Constitución en el siguiente precep-

(11) C. S. N., t. 119, p. 304 (*in re E. Tabanera*).

(12) En la sesión del 26 de abril de 1853.

(13) 92 U. S., 542.



to: « *Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales* », etc. (art. 31; concuerda con el artículo VI, (inc. 2 de la Constitución americana) ¹⁴. Esta cláusula — es preciso tenerlo bien presente — no quiere decir que *todas* las leyes dictadas por el Congreso nacional sean supremas, que estén por encima de las constituciones y leyes provinciales en cualquier caso. Las leyes de la Nación serán supremas si son dictadas *en consecuencia* de la Constitución; es decir, en consecuencia de los poderes legislativos que la misma Constitución ha conferido al Congreso expresa o implícitamente (art. 67, inc. 28) ¹⁵. La supremacía puede

(14) En *Tarble's case* (13 Wallace, 397), el *justice* Field, decía, respecto de esta coexistencia de dos órdenes de gobierno en el sistema americano: « Hay dentro de los límites territoriales de cada Estado dos gobiernos, restringidos en sus respectivas esferas de acción, pero independientes entre sí y supremos en sus respectivas esferas. Cada uno tiene sus departamentos separados; cada uno sus distintas leyes, y cada uno sus propios tribunales para hacerlas efectivas. Ningún gobierno puede inmiscuirse o autorizar alguna intervención de sus autoridades judiciales en la acción del otro. Los dos gobiernos en cada Estado quedan en sus respectivas esferas de acción en la misma relación independiente entre sí — excepto en un caso particular — como si sus autoridades comprendieran distintos territorios. Ese caso particular consiste en la supremacía de la autoridad de los Estados Unidos cuando algún conflicto surge entre los dos gobiernos. La Constitución y las leyes hechas en consecuencia de ella, son declaradas por aquélla misma «suprema ley de la tierra», y los jueces de cada Estado están obligados por ella no obstante cualquier disposición en contrario de la Constitución o leyes de cualquier Estado ». Por esto, siempre que surja algún conflicto entre los mandatos de las dos soberanías o en la ejecución de las medidas tomadas por sus autoridades, las del gobierno nacional deben tener supremacía hasta que su validez pueda ser finalmente determinada por los tribunales de los Estados Unidos. Esta supremacía temporaria, hasta la decisión judicial de los tribunales de los Estados Unidos y la determinación final del conflicto por tal decisión, es esencial a la preservación de la paz así como para impedir toda colisión de fuerza entre los dos gobiernos ».

(15) Sobre la cláusula americana correspondiente a nuestro artículo 31, escribía A. Hamilton en *El Federalista* lo siguiente: « Pero de esta doctrina no se seguirá que los actos de la sociedad más grande (los Estados Unidos) que no son conformes con sus facultades constitucionales, sino invasiones de las atribuciones restantes de las sociedades menores (los estados), vengán a ser la ley suprema del país. Ellos serán simplemente actos de usurpación, y merecerán ser tratados como tales. De aquí percibimos que la cláusula que declara la supremacía de las leyes de la Unión declara una verdad que fluye



ser de las leyes provinciales sobre las leyes nacionales, cuando aquellas hayan sido sancionadas por las legislaturas *en consecuencia* de los poderes que la Constitución federal les ha reconocido (art. 104), y cuando las sancionadas por el Congreso hayan excedido los límites de su competencia o jurisdicción. Esta doctrina es claramente expuesta por Woodburn, entre otros autores americanos, cuyas opiniones, en este punto, son aplicables a nuestro régimen político: « En ciertos respectos la supremacía es concedida por el poder soberano al gobierno nacional; en ciertos otros respectos esta supremacía es concedida a los gobiernos de Estado. La soberanía no era retenida por los estados, sino que una suma de poderes era concedida por el pueblo nacional soberano para ser ejercida por los estados, y desde esa distribución los estados son supremos en esos poderes »¹⁶.

380. No falta quienes sostengan una doctrina contraria, pero cabe observar que — como lo he dicho en otro lugar¹⁷ — si este artículo 31 tuviera el alcance que algunos pretenden atribuirle, bastaría que cualquier mayoría accidental se adueñase de las cámaras

inmediata y necesariamente de la institución de un gobierno federal. Creo que no se habrá escapado la observación de que *ella expresamente limita esta supremacía a las leyes hechas de conformidad con la Constitución*, lo que menciono simplemente como una muestra de cautela en la Convención, desde que esa limitación habría sido entendida aún cuando no hubiera estado expresada». (Trad. de Cantilo, cit.), p. 254. Confr.: Paschal, *Anotaciones a la Const.*, etc., (trad. de Calvo, cit.), t. II, p. 362 § 478; Watson, ob. y ed. cit., vol. II, p. 1331 y la jurisprudencia que refiere en la nota 19 a esta página; etc., etc. Confr. *Ableman v. Booth*, 21 Howard, 306; *in re Neagle*, 135 U. S., 1; etc.

(17) *The American Republic and its Government*, ed. cit., p. 71.

(16) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, p. 398, « En el ejercicio de las facultades constitucionales — dice Alcorta — hay un verdadero equilibrio, una ponderación de fuerzas. Cuando la Nación ejerce sus poderes pone en acción su *imperium*, y en el campo de su ejercicio no existe el *imperium* de la Provincia. Cuando la Provincia pone en movimiento los poderes reservados y recorre la órbita de sus atribuciones propias, entonces hay *imperium* de Provincia, pero no hay *imperium* de Nación. No hay sino algunos casos limitados en que los dos se encuentren, y es en las facultades concurrentes: entonces es regla que el de la Nación se mantenga sobre el de la Provincia pero raro sería el caso que se produjera en este sentido en el orden puramente político. O manda la Nación o la Provincia. No hay *imperium* sobre *imperium*, porque esto sería la absorción unitaria y no el equilibrio federal; y si hay peligro de anarquía y disolución en admitir que se relaje el poder de la Nación por las usurpaciones de las provincias, hay peligro de despotismo y tiranía en debilitar el poder de las provincias, para fortalecer el poder de la Nación ». Ob. cit., p. 54.



nacionales, para que, sancionando leyes abusivas, pudieran destruirse los principios fundamentales del sistema político a que estamos sujetos mientras subsista el imperio de la Constitución actual. Leyes de esta índole podrían ser declaradas nulas e inconstitucionales por la justicia federal, procediendo de acuerdo con los principios jurisdiccionales que han sido consagrados por las cortes supremas de Estados Unidos y de nuestro país, como se verá luego. La jurisdicción legislativa de las provincias, según la Constitución, es tan respetable como la del Congreso dentro de sus atribuciones, y deben ser desechados esos avances neo-unitarios tendientes a nulificar la vida autonómica de los estados argentinos, porque conculcan los propósitos verdaderos de los constituyentes, que consistieron en crear y mantener organismos locales vigorosos y aptos para el mejor gobierno de los pueblos.

381. Puede decirse entonces, con la Corte americana¹⁸, que « dentro de sus límites el gobierno nacional es soberano e independiente, y cualquier intervención (*interference*) de los gobiernos de Estado, tendiente a interrumpir el ejercicio pleno y legítimo de los poderes que le han sido concedidos, está en conflicto con aquella cláusula de la Constitución, que hace de la misma y de las leyes de los Estados Unidos, promulgadas en cumplimiento de aquélla, « la suprema ley de la tierra ». Los resultados de esta doctrina son que el ejercicio por un gobierno de Estado de cualquier autoridad que invada alguno de los poderes concedidos al gobierno general, es una tentativa, hasta donde alcance esa intromisión, de reasumir la concesión, violando la obligación constitucional; y más que todo, si la intrusión o usurpación en alguna medida fuera admitida, el principio importaría llevar el ejercicio de la autoridad de un Estado a un límite indefinido, aún a la destrucción del poder ». (*Justice Nelson*, 1862).

Más adelante examinaré la jurisprudencia de nuestra Corte federal respecto de esta supremacía establecida por el artículo 31 de la Constitución.

382. Poderes concurrentes. — Por otra parte, de la misma naturaleza jurídica del régimen federal emana otra clase de poderes gubernamentales, que los autores y la jurisprudencia han llamado « poderes concurrentes ». Estos poderes son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos, el federal y el de Provincia, y

(18) *Bank of Commerce v. New York City*, 2 Black, 620.



son aquellos que pueden ser ejercidos simultáneamente por uno y otro. La Constitución se ha referido a ellos en algunas de sus cláusulas, como se verá oportunamente. Por ejemplo: el artículo 67, inciso 16, faculta al Congreso para proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y «promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras (de propiedad nacional), la introducción de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo»; y el artículo 107 reconoce el poder de las provincias para «promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras (de propiedad provincial), la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios». Y bien; la jurisprudencia parlamentaria y la judicial han establecido que, cuando se trata de la realización de algunos de estos propósitos de progreso y de fomento del bienestar dentro del territorio de una Provincia determinada, la acción del gobierno federal y la del gobierno provincial respectivo pueden ser simultáneas. El caso más demostrativo de tales poderes concurrentes es el de las concesiones legislativas para la construcción de líneas ferroviarias dentro de los límites de una Provincia, o el de la fundación y sostenimiento de escuelas primarias en las mismas circunstancias.

Son consecuencia estas facultades o poderes concurrentes de la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal; y también se explican porque la Constitución ha reconocido una capacidad plena de gobierno a la Nación y, tendiente a análogos objetos, a las provincias autónomas que la componen. Todo lo que interesa a la primera, esencialmente, a ella le pertenece disponerlo; en tanto que todo lo que interesa particularmente a las segundas les incumbe por regla general, sin desconocerse que en determinados casos su acción propia sea complementada y aún suplida¹⁹. Pero «este poder concurrente de legislación — ha dicho la Corte americana en el caso de *Sturges v.*

(19) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, p. 359.

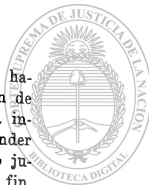


Crownnsiield²⁰, — no se extiende a todos los casos posibles en que su ejercicio por los estados no ha sido expresamente prohibido. La confusión que resultaría de semejante práctica sería infinita. Siempre que los términos en que un poder está cedido al Congreso o la naturaleza del poder mismo requiera que sea ejercido exclusivamente por el Congreso, el asunto está tan completamente prohibido a las legislaturas de Estado como si expresamente lo hubiera ella declarado así ».

383. Jurisprudencia de la Corte Suprema. — La Corte Suprema ha tenido ocasión de exponer, con su altísima autoridad jurídica, algunos principios fundamentales y necesarios en esta materia de las facultades o poderes concurrentes entre el gobierno federal y las provincias. Un caso interesante se planteó en 1922, con motivo de que la Legislatura de Tucumán había sancionado (24 de junio de 1919) una ley que gravaba los azúcares elaborados en la Provincia con un impuesto de tres centavos y un décimo por kilo de azúcar refinada; tres centavos por kilo de la no refinada; y dos centavos nueve décimos por kilo de azúcares en bruto y bajos productos. El Congreso nacional, por su parte, y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el inciso 16 del artículo 67, había sancionado la ley n° 8877 (15 de febrero de 1912), por la cual, conciliando intereses de productores y consumidores se establecía un régimen de protección para la industria azucarera²¹. Arguyóse por los demandantes que la ley de la Provincia de Tucumán era inconstitucional, por cuanto violaba preceptos expresos de la ley suprema, especialmente el mencionado inciso 16 del artículo 67 y el artículo 31, frustrando, además, los propósitos del Congreso al sancionar la ley n° 8877.

(20) 4 Weaton, 122; C. S. N., t. 3, p. 131. (D. Mendoza y hermano *versus* Peña. de San Luis).

(21) El artículo 2° de la ley nacional n° 8877 establecía lo siguiente: « Los azúcares que se importen y gocen en el país de origen de prima, sea directa o indirecta, serán recargados con un derecho adicional equivalente al importe íntegro de las primas concedidas, cualquiera que sea la forma de pago o concesión de la misma ». El artículo 3° disponía: « Toda vez e inmediatamente que se compruebe que el precio corriente de venta al por menor del azúcar en balsas de las refinерías nacionales exceda de \$ 4.10 los diez kilos, en la plaza de Buenos Aires, el poder ejecutivo procederá a rebajar los derechos aduaneros vigentes, para que se introduzca la cantidad que en tal caso determinará previamente como necesaria para completar la provisión del consumo interno, hasta llegar la próxima cosecha ».



La Corte produjo una larga y substanciosa sentencia, no haciendo lugar a la demanda sino en lo referente a la aplicación de una parte de los recursos obtenidos mediante el gravamen a indemnizar a los plantadores de caña que no hubiesen podido vender su cosecha ²². « En el sentido gramatical como en el concepto jurídico — dijo — el verbo *concurrir* significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio o hacia igual finalidad; de suerte que para que pudiera afirmarse y fuera exacto que al aplicar el impuesto de que se trata la Legislatura de Tucumán ha ejercido una facultad concurrente, habría que demostrar la identidad de la ley que ha creado el gravamen impugnado y la ley nacional que fundamenta el derecho de la parte actora »...

Con toda exactitud la Corte Suprema estableció en la misma sentencia una regla clara y permanente para resolver, en doctrina y en la práctica, las cuestiones que pueden ocasionarse en casos de concurrencia de poderes del gobierno federal y de las provincias: *« Para que resulte incompatible el ejercicio de los dos poderes, el nacional y el provincial, no es bastante que el uno sea el de crear o proteger y el otro sea el de « imponer o destruir », según la terminología jurídica de los tratadistas americanos, sino que es menester que haya « repugnancia » efectiva entre esas facultades al ejercerse, en cuyo caso, y siempre que la atribución se haya ejercido por la autoridad nacional dentro de la Constitución, prevalecerá el precepto federal, por su carácter de ley suprema »*... « En principio, pues, las dos leyes que aparecen en pugna no lo estarán en realidad siempre que actúan en las órbitas distintas que les competen y en ellas se mantengan a virtud no sólo de los preceptos

(22) C. S. N., t. 137, págs. 220 a 246 (Griet Hermanos *versus* Provincia de Tucumán). Acerca de esta parte de la ley, la Corte dijo: « Esta Corte Suprema ha establecido en casos análogos al de autos que no es verdadero impuesto el tributo que no tiene en mira costear gastos de la administración pública, sino acordar privilegio a determinadas personas o instituciones privadas dentro de una industria lícita que puede ser libremente ejercida (fallos, tomo 128, p. 435, considerando 16 de la pág. 454; tomo 131, p. 219, considerando de la pág. 228); y no modifica los efectos de esta jurisprudencia aplicada al caso la circunstancia de que el remanente de los fondos destinados a indemnizaciones a los plantadores de caña se aplique a mejoras de caminos, obras de higienización y saneamiento en la Provincia y asistencia médica (art. 11 de la ley provincial), porque, en todo caso, y a mérito de las consideraciones expuestas, la ilegitimidad afecta siempre a la parte del tributo no destinado a fines públicos (art. 5, ley citada) ».



jurídicos recordados sino también de los intereses económicos que están destinados a regir; pero extralimitada una u otra de las dos facultades aludidas se había producido como consecuencia la incompatibilidad alegada en la causa, y entonces sería el caso de decidir cuál de las dos leyes en controversia estaría, con arreglo a la Constitución, llamada a prevalecer ».

384. En el caso ya citado de la sucursal del Banco de Córdoba instalada en la capital federal, la Corte Suprema estableció este otro principio fundamental, que debo incorporar a la doctrina explicada en estas páginas con las propias palabras de aquel alto tribunal: ²³ « Es exacta la norma de derecho político según la cual el gobierno de la Nación no puede impedir o estorbar a los Estados el ejercicio de aquellos poderes de gobierno que no han delegado o se han reservado, porque por esa vía podría llegarse a anularlos por completo. Y recíprocamente, es igualmente cierto que las provincias, a su turno, no pueden restringir o limitar los poderes que expresa o implícitamente le han sido conferidos al gobierno de la Nación ».

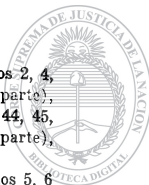
385. Clasificación. — Revisando con algún cuidado los textos constitucionales se ve que el ejercicio de ciertos poderes (o formas de ejercer algún poder) ha sido prohibido al gobierno federal, bien como consecuencia de que son conservados por las provincias, bien porque el pueblo soberano los ha retenido. En este último caso, o cuando los poderes de que se trate hayan sido delegados al gobierno federal, habrá una prohibición correlativa respecto de las provincias. Debe admitirse, pues, que existen en nuestro régimen poderes prohibidos al gobierno federal y poderes prohibidos a los gobiernos provinciales; y además otros poderes prohibidos a ambos gobiernos.

En otras palabras, pueden clasificarse de la siguiente manera los poderes de gobierno en nuestro régimen federativo:

- 1) *Poderes delegados al gobierno federal sólo;*
- 2) *Poderes conservados por las provincias;*
- 3) *Poderes concurrentes*, es decir, aquellos que pueden ser ejercidos simultáneamente por el gobierno federal y por las provincias;
- 4) *Poderes prohibidos al gobierno federal;*
- 5) *Poderes prohibidos a las provincias;*
- 6) *Poderes prohibidos a ambos órdenes de gobierno.*

He aquí una clasificación que surge perfectamente clara de nuestra Constitución escrita. Aplicándola a los textos respectivos, tendríamos:

(23) C. S. N., t. 147, p. 251.



1ª clase (poderes delegados al gobierno federal): artículos 2, 4, 6, 7 (2ª parte), 13, 17 (2º y 3º punto), 21, 23, 24, 25 (1ª parte), 26 (2ª parte), 27, 30, 36, 37, 39 (2ª parte), 41 (2ª parte), 44, 45, 51, 52, 53, 67, 74, 83, 86, 87, 94, 100 (y 101), 102 (última parte), 103 (2ª parte) y 109.

2ª clase (poderes conservados por las provincias): artículos 5, 6 (2ª parte), 8 (2ª parte), 13, 32, (41), 43, 46, 54, 67 inciso 8º, 67 inciso 24 (última parte), 104, 105, 106 y 107.

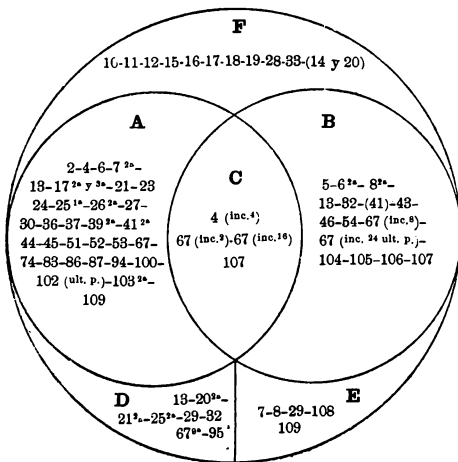
3ª clase (poderes concurrentes): artículos 4 inc. 4º, 67 inc. 2º, 67 inc. 16 y 107.

4ª clase (poderes prohibidos al gobierno federal): artículos 13 (*a contrario sensu*), 20 (2ª parte), 21 (2ª parte), 25 (2ª parte), 29, 32, 67 inc. 9º (última parte) y 95.

5ª clase (poderes prohibidos a las provincias): artículos 7, 8 (*a contrario sensu*), 29, 108 y 109.

6ª clase (poderes prohibidos a ambos órdenes de gobierno): artículos 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 28 y 33 (y sus concordantes 14 y 20).

El siguiente esquema servirá para hacer más comprensible esta clasificación :





El círculo total representa la suma de poderes gubernamentales de la Nación soberana. El círculo A los poderes delegados al gobierno federal en la Constitución; el círculo B los poderes conservados por las provincias. El segmento C, formado por los dos círculos anteriores al cruzarse, los poderes concurrentes. El área D los poderes que están prohibidos al gobierno federal; y el área E los poderes prohibidos a las provincias. El área F, finalmente, los poderes prohibidos a ambos órdenes de gobierno.

Algunos ejemplos demostrativos

1ª clase (poderes delegados al gobierno federal): el poder para declarar el estado de sitio, esto es, para suspender las garantías constitucionales en los casos previstos por el artículo 23 de la Constitución.

2ª clase (poderes conservados por las provincias): el poder de darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas, a que se refiere el artículo 105 de la ley fundamental.

3ª clase (poderes concurrentes): el poder de autorizar la construcción de ferrocarriles dentro del territorio de una Provincia (arts. 67 inc. 16 y 107), como se verá en el capítulo correspondiente.

4ª clase (poderes prohibidos al gobierno federal): el Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal (art. 32).

5ª clase (poderes prohibidos a las provincias): no pueden las provincias acuñar moneda (art. 108).

6ª clase (poderes prohibidos tanto al gobierno federal como a las provincias): no puede ningún gobierno tomar la propiedad privada sin que sea debidamente calificada por la ley la utilidad pública que lo requiera y si además no se indemniza previamente a su dueño (art. 17).

Como he dicho antes, tales poderes están prohibidos a ambos órdenes de gobierno por el hecho de habérselos reservado el pueblo (art. 33) ²⁴.

Existe, pues, una serie de limitaciones y restricciones entre los *gobiernos federal y provincial*, como consecuencia del régimen político adoptado. No son menos íntimas las relaciones institucionales entre ellos en lo relativo a la organización de los *departamentos* del

(24) Compárense: Woodburn, ob. y ed. cit., p. 81; J. F. Stimson, *The American Constitution* (1914), ps. 169 y sigs.; Putney, ob. y ed. cit., ps. 144 y sigs.; Bryce, ob. y ed. cit., t. I, p. 457.



gobierno federal: legislativo (respecto del senado), ejecutivo (respecto del colegio electoral) y judicial (indirectamente por la participación del senado en los nombramientos). Voy a analizar en seguida cada una de las limitaciones y restricciones recíprocas entre los tres departamentos del gobierno federal.

386. Legislativo y ejecutivo. — La Constitución ha establecido un control conveniente dentro del Congreso mismo dividiendo a éste en dos cámaras, que tienen origen, carácter y composición diferentes: una cámara de diputados, cuyos miembros, numerosos, son elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital, que duran en sus cargos cuatro años y se renuevan por mitad cada dos; y una cámara de senadores, cuyos miembros, pocos, son elegidos indirectamente por las legislaturas provinciales y por un colegio electoral en la capital, que duran nueve años en sus cargos y se renuevan por terceras partes cada tres. Ambas cámaras se controlan recíprocamente en el desempeño de la función legislativa, en virtud de un procedimiento parlamentario especial fijado por la misma Constitución (artículos 37, 46 y 68 a 73).

El poder ejecutivo que desempeña el Presidente, es nombrado por un colegio electoral, cuyos miembros son elegidos por el *pueblo* de las provincias y de la capital; pero cuando en ese colegio ningún candidato tiene mayoría absoluta, la elección la verifica el Congreso, según el procedimiento establecido por la Constitución; el Congreso hace, en todo caso, el escrutinio y la rectificación de la elección presidencial (arts. 81 a 85 y 67, inc. 18).

Las leyes, como es sabido, son dictadas por el Congreso, pero no tienen fuerza de tales hasta que quedan promulgadas. El ejecutivo es un poder colegislador, que puede intervenir espontáneamente, por medio de los ministros, en la formación y discusión de aquéllas (art. 92), o por requisición de las cámaras (art. 63). En este carácter de poder colegislador es que el ejecutivo tiene el derecho de veto suspensivo, por el cual puede oponerse a la sanción de la ley, dentro de los diez días útiles siguientes a aquél en que las cámaras se la remitieron para promulgarla (art. 70). El veto del ejecutivo trae como consecuencia que las cámaras deban discutir de nuevo el proyecto observado y aprobarlo cada una por mayoría de dos tercios de votos; si el proyecto no obtiene este número de votos, fracasa, queda postergado para mejor oportunidad (art. 72).

El poder ejecutivo, en otro sentido, está limitado por el legislativo, porque a éste corresponde fijar anualmente el presupuesto de



gastos de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de su inversión (art. 67, inc. 7°), y crear y suprimir empleos y fijar sus atribuciones art. 67, inc. 17); facultades que puede el Congreso ejercer contra el Presidente para reducirlo a sus designios políticos, como representante genuino que este cuerpo es de la soberanía nacional.

Puede el Congreso remover al Presidente, al Vicepresidente y a los ministros del ejecutivo, mediante el juicio político, por acusación de la cámara de diputados y sentencia del senado, cuando así lo resuelva cada cámara en su caso por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes (arts. 45 y 51). Es el control más fuerte que la Constitución ha puesto en manos del Congreso con respecto al ejecutivo.

Por su parte, el Presidente prorroga las sesiones ordinarias de las cámaras o las convoca a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera (art. 86, inc. 12).

Muchas veces he manifestado mi opinión desfavorable al arreglo que la Constitución ha dispuesto en la aplicación del principio de la separación y coordinación de los poderes a las relaciones institucionales del departamento legislativo con el ejecutivo: en realidad apenas existe la independencia del Congreso, porque habiéndosele despojado de lo que llaman los tratadistas norteamericanos el *self moving and self dependent* necesarios para su funcionamiento espontáneo y autónomo — en lo que a la prórroga y convocatoria de sus sesiones por sí mismo se refiere — queda supeditado a la voluntad o al capricho del ejecutivo, como lo comprueba nuestra historia parlamentaria, donde se registra una clausura *manu militari*, decretada por el presidente el 25 de enero de 1908, acto netamente inconstitucional que será siempre repudiado por la historia política de nuestro país.

387. Ejecutivo y judicial. — El poder judicial federal, dice la Constitución, será ejercido (artículo 94), por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciese en el territorio de la Nación. El Presidente nombra los magistrados de la Corte y de los tribunales federales inferiores, con acuerdo del senado (art. 86, inc. 5°). Y aunque en ningún caso al Presidente es permitido ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas (art. 95), puede, sin embargo, indultar y conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la cámara



de diputados (art. 86, inc. 6°) ²⁵. Existe, pues, una relación importante entre estos dos departamentos, la cual se acentúa aún más si se tiene presente que, como se verá luego, el poder judicial puede verificar, en casos determinados, la constitucionalidad de los decretos del ejecutivo.

« El ejecutivo — dice Cooley ²⁶ — por su parte no puede tener autoridad alguna correspondiente para resolver sobre la validez de un acto del poder legislativo o del judicial. Su opinión respecto a la legislación proyectada puede ser expresada por medio del veto, pero si éste fuese anulado por la insistencia de las cámaras, el ejecutivo queda tan obligado como cualquier ciudadano. Está también igualmente obligado por el fallo de una corte competente, y puede venir a ser deber suyo, como poder ejecutivo, prestar su ayuda para hacer cumplir un fallo que reputa equivocado, en los casos que su cumplimiento no puede hacerse efectivo por los procedimientos ordinarios de la corte, ni por sus mismos empleados ». No tiene el ejecutivo el derecho de observar o desconocer las decisiones de las cortes, como algunos, opinando muy ligeramente, lo han pretendido, ni puede tampoco hacerse juez de los procedimientos y actos legislativos. Por definición su deber es ejecutar, cumplir las resoluciones de los otros departamentos.

Además, « los agentes del poder ejecutivo no pueden ser sometidos a juicio por hechos administrativos y de contabilidad, sin que preceda el examen de sus cuentas por la contaduría general, y la incitación del poder ejecutivo, para que sean juzgados en el caso que de dicho examen resultase que habían cometido alguno de los delitos cuyo juzgamiento compete a la justicia nacional. El principio de la separación de los poderes exige esta limitación a la acción pública, porque siendo las funciones judiciales enteramente distintas de las funciones administrativas, los tribunales de justicia no pueden, sin la iniciativa del poder ejecutivo, mezclarse en el examen de cuentas o de operaciones administrativas, ni proceder a juicios, que sin este requisito podrían dar por resultado decisiones

(25) Esta atribución no es contraria a la separación de los poderes creados por la Constitución e independencia del judicial, en razón de que el Presidente no revoca ni modifica sentencias ejerciendo funciones judiciales, con sujeción a las leyes vigentes, sino que subordina sus actos a motivos de otro orden, previstos y autorizados por la misma Constitución. C. S. N., t. 102, p. 50 (M. Ríos v. L. García).

(26) *Principios de Derecho Constitucional*, (traduc. de Carrié), p. 153.



contradictorias entre dos poderes independientes, sobre los mismos hechos materiales, objetos del proceso »²⁷.

388. Legislativo y judicial. — He dicho que los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación son nombrados por el Presidente, con acuerdo del senado. No es éste, sin embargo, el control verdadero que el Congreso tiene sobre el poder judicial; tal control la Constitución lo encomienda al cuerpo legislativo de una manera más eficaz: por medio del juicio político puede remover a los jueces de sus empleos (arts. 45 y 51). Pero los magistrados judiciales son inamovibles (art. 96), es decir, son nombrados sin determinación de tiempo, permaneciendo en sus empleos mientras observen buena conducta a juicio del Congreso. Esa inamovilidad les sirve de escudo contra los avances del ejecutivo o del legislativo.

El Congreso puede contener y limitar la acción de los tribunales federales, inutilizando o modificando, por un procedimiento *indirecto*, la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema: con aumentar el número de jueces que la componen y entenderse con el ejecutivo sobre los nuevos que se nombrarán, puede obtener la realización de sus propósitos. La Constitución no fija el número de jueces de la Corte; ha dejado la solución de este punto al criterio de la Legislatura. El mismo silencio prudente guarda la Constitución norteamericana.

A su vez el poder judicial ejerce un control efectivo sobre el Congreso, en virtud de la atribución que tiene para verificar la *constitucionalidad* de las leyes cuando las aplica a los casos ocurrentes. Consideraré ahora esta importante y trascendental función de las cortes y tribunales de justicia.

389. El control jurisdiccional de la constitucionalidad. — En una organización política fundada sobre la base del principio de la separación de los poderes, la Legislatura tiene limitada y determinada su competencia por la Constitución. Toda ley que ese departamento del gobierno haya sancionado traspassando las restricciones a que su competencia está subordinada es nula, porque viola la Constitución. Esta regla es consecuencia natural y necesaria de los sistemas americano y argentino, que han hecho la distinción y se-

(27) C. S. N., t. 11, p. 376, (causa contra el Provisor y Vicario General de Cuyo, por falsedad y defraudación de rentas nacionales, 1871) y t. 12, p. 462 (A. Paldevan v. Capitanía del puerto de Buenos Aires).



paración de los poderes constituyente y legislativo ordinario. El caso de conflicto entre una ley ordinaria y la ley suprema, desde que siempre se trata de la aplicación de las leyes, debe ser decidido por los tribunales de justicia, pues en esto consiste su misión constitucional.

« Los principales principios formulados como bases de la doctrina norteamericana, — dice Haines — son: primero, que una Constitución escrita es fundamental y soberana, y, por consiguiente, superior al derecho común y estatutario; segundo, que los poderes de la Legislatura son limitados, siendo una Constitución escrita, en su naturaleza, así como un mandato a la Legislatura, en el cual están sus poderes delegados y definidas sus limitaciones; tercero, que los jueces son los guardianes especiales de las disposiciones contenidas en las constituciones escritas, que tienen el carácter de instrucciones imperativas para ellos, y deben mantener esas disposiciones y rehusarse a aplicar cualquier sanción legislativa que esté en conflicto con ellas » ²⁸.

Con el Parlamento británico no ocurre lo mismo, y toda sanción de este cuerpo se supone autorizada porque sus poderes son ilimitados. El Parlamento es la personificación política de la Nación inglesa, a tal punto que allá se sostiene por algunos la doctrina de que no es necesaria la publicación de las leyes, porque se supone que son la expresión de la voluntad de todos los súbditos, virtualmente presentes en el momento de la sanción legislativa... El Parlamento es soberano ²⁹, y sus poderes inmensos escapan a toda restricción; lo único que no puede hacer es de una mujer un hombre o viceversa...

Siendo omnipotente el Parlamento inglés, disponiendo de poderes ilimitados, asumiendo a la vez el poder legislativo ordinario y el poder constituyente, toda ley que sanciona es constitucional porque él es el único juez de su competencia jurídica. Así, pues, cuando a un juez inglés se le presenta el caso de aplicar una ley no tiene más que atenerse a la fecha de esa ley; el orden cronológico de las leyes es lo que determina la aplicación de cualquiera de ellas: la última, la más reciente es la que debe prevalecer porque expresa la voluntad efectiva del Parlamento.

(28) *The American Doctrine of Judicial Supremacy* (New York, 1914), p. 18.

(29) Con más propiedad, la Cámara de los Comunes ahora.*



390. Antecedentes y fundamentos de esta atribución judicial.

— En la Constitución norteamericana, sus autores insertaron una cláusula estableciendo la supremacía de aquélla sobre todas las leyes federales y de los estados, que deben subordinársele para tener eficacia: « Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella sean hechas y todos los tratados hechos o que se hagan bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema de la tierra, y los jueces de cada Estado estarán subordinados a ella, a pesar de lo que en contrario dispongan la Constitución o las leyes de cada Estado » (art. VI, inc. 2°).

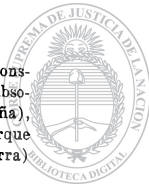
En su interesante obra sobre el poder de las cortes de justicia para verificar la constitucionalidad de las leyes, el profesor Haines estudia los orígenes remotos de la doctrina americana, incorporada, como se sabe, a los principios substanciales de nuestro régimen constitucional. Según las investigaciones hechas a ese respecto por el erudito autor, corresponde a sir E. Coke la originalidad de haber formulado la teoría de la supremacía de la Constitución, por la concepción de una ley fundamental superior al rey y al Parlamento³⁰. De acuerdo con la teoría de Coke, las cortes de derecho común eran superiores en autoridad al rey y al Parlamento. Esta teoría, que encontró algunos partidarios entre los jueces de Inglaterra antes de 1688, fué frecuentemente reiterada en los textos de derecho, hasta mediados del siglo XVIII, y aparece repetidamente citada en argumentos hechos en las cortes inglesas y coloniales. Después de 1688 las cortes inglesas gradualmente restringieron el principio a las leyes que era imposible cumplir y a las que pudieran acarrear consecuencias absurdas. Los autores están de acuerdo en que no hubo caso de que una corte inglesa abiertamente anulase o desatendiese el pleno sentido de una ley del Parlamento.

Las famosas « Institutas » de Coke eran de uso familiar para los padres de la Constitución americana; y los jueces y juristas de la época pre-constitucional también las conocían. En 1786, James Iredell, de North Carolina, escribía que la Constitución del Estado es la « base fundamental de nuestro gobierno », « inalterable por la Legislatura, que deriva todos sus poderes de ella »³². Consideraba a la Constitución, « como la ley fundamental que limita los poderes de la Legislatura y con la cual cada acto de ejercicio de

(30) Haines, obra y ed. citadas, ps. 25 y sigs.

(31) Idem, p. 51, (principios del siglo XVII).

(32) Haines, ob. y ed. cit., p. 40.



tales poderes necesariamente debe ser confrontado. Sin una Constitución, los poderes de la Legislatura serían indudablemente absolutos (como se sostiene que lo es el Parlamento en la Gran Bretaña), y toda ley sancionada, no repugnante a la justicia natural (porque esta restricción está declarada por los jueces, aún en Inglaterra) vendría a ser obligatoria para el pueblo » ³³.

391. Antes de la sanción de la Constitución norteamericana muchas cortes de justicia de los estados habíanse rehusado a aplicar ciertas leyes por considerarlas repugnantes a la ley suprema local; como sucedió en los casos que refiere el profesor Haines ³⁴ y que ha recopilado el profesor Thayer ³⁵, a partir del caso de Josiah Philips (1778), motivado por un *bill of attainder* dictado por la Legislatura de Virginia contra esa persona. De todos esos casos, el que llamó más la atención fué sin duda el de Bayard *versus* Suigleton, porque fué resuelto cuando la Convención nacional se hallaba reunida en Filadelfia, elaborando la Constitución federal para los Estados Unidos. La « Corte de Conferencia » de North Carolina, dijo ³⁶: « Es claro que ninguna ley, en ningún sentido, podría derogar o alterar la Constitución, porque si pudiera hacerse esto al mismo tiempo se destruiría su propia existencia como Legislatura y se disolvería el gobierno que ella crea. Consecuentemente, establecida la Constitución con plena fuerza como la ley fundamental del país (y de la cual el poder judicial está obligado a informarse, mucho más que de otra ley cualquiera), la ley que motiva este juicio debe ser tenida, en este caso, como abrogada y sin ningún efecto ».

Se ha planteado por algunos autores la interesante cuestión de saber si los constituyentes de Filadelfia se propusieron que las cortes tuvieran el poder de declarar nulas e inválidas las leyes sancionadas por el Congreso, cuando violaran la Constitución federal, así como las leyes de los estados en el mismo supuesto; no faltando quienes sostengan que ese poder, lejos de haberles sido reconocido por aquéllos, ha sido usurpado por las cortes y convertido en instrumento temible de una oligarquía judicial.

392. Haines y Beard ³⁷ han revisado prolijamente los debates y otros documentos de la Constituyente, y con pruebas irrefutables

(33) Haines, ob. y ed. cit., p. 45.

(34) Idem, ps. 74-77.

(35) *Cases on Constitutional Law*, vol. I, ps. 48-80.

(36) Thayer, ob. cit., vol. I, ps. 78-80 (1787).

(37) Beard, *The Supreme Court and the Constitution* (New York, 1912); Haines, ob. y ed. cit., ps. 143-153.



afirman que la mayoría de sus miembros más prominentes propiciaba el sistema que ha sido y es una de las bases firmes y necesarias en las instituciones americanas. De los cincuenta y cinco miembros de la Convención, el profesor Beard estima que sólo un tercio tomó una pequeña participación, o no tomó ninguna, en los procedimientos de la misma. Seleccionando veinticinco, cuyo carácter, aptitud, diligencia y asistencia regular convirtiéronlos en elementos dirigentes de aquella célebre asamblea, demuestra que diez y siete de esa lista se pronunciaron por el control del poder judicial sobre las leyes ordinarias. Además, el citado autor encuentra que de otros cinco miembros que figuran en los debates como opositores en algún sentido a la nulificación judicial de las leyes, solamente uno de éstos está incluido en la lista de selección. Y después de compulsar los debates e indagar el pensamiento de otros convencionales, concluye: «podemos, pues, justamente, afirmar que veinticinco miembros de la Convención propiciaban o al menos aceptaban en alguna forma el control judicial. Todos éstos entendían que los jueces federales podrían rehusarse a aplicar la legislación inconstitucional»³⁸.

Según dice Curtis³⁹, «el objeto de los autores de la Constitución de los Estados Unidos era establecer una regla superior que determinase las ocasiones en que la autoridad de un Estado cesaría de ser suprema, dejando libre la de los Estados Unidos. Para la acción de esa regla, se hacían necesarias ciertas condiciones. La ley de un Estado puede hallarse en conflicto con alguna disposición de la Constitución de los Estados Unidos, o con una ley de los mismos, dictada en virtud de la autoridad del Congreso, o con un tratado debidamente hecho por la autoridad de la Unión. La acción de esta regla constituye la supremacía del gobierno nacional». Establecida así la supremacía de la Constitución federal sobre las leyes dictadas por el Congreso y sobre las constituciones y leyes de los estados, ¿a qué departamento que no fuese el judicial podría atribuirse el poder de resolver los conflictos ocurrientes en su aplicación?

393. No podría ser al mismo Congreso a quien se encomendara esa función, porque difícilmente destruiría su propia obra en el caso de que se impugnara como contraria a la suprema ley, ni tampoco al ejecutivo, porque también estaría interesado en la validez de la ley que contribuyó a formar y que debe cumplir. Al ejecutivo, como poder colegislador, dábale el derecho de veto suspensivo, pero no

(38) Obra y edición citadas, p. 51 y *passim*; Haines, ob. y lug. cit.

(39) Obra y edición citadas, p. 318.



era prudente darle el derecho de declarar nulas las leyes del Congreso. Este cuerpo sólo dispondría de poderes limitados y definidos, y todo lo que los excediera sería nulo, porque, como decía Hamilton, «no hay aserto que se funde en principios más claros, que el que todo acto de una autoridad delegada, contrario al tenor del encargo bajo el cual es ejercida, es nulo. Ningún acto legislativo, pues, contrario a la Constitución, puede ser válido» ⁴⁰. Ahora bien, «una Constitución es un hecho, y debe ser mirada por los jueces como una ley fundamental, — agregaba. Debe, pues, pertenecer a éstos el determinar su inteligencia, así como la inteligencia de cualquier acto particular, procedente del cuerpo legislativo. Si ocurriese, entonces, una desavenencia irreconciliable entre las dos, aquella que tiene la superior obligación y validez debe ser preferida desde luego; en otras palabras, la Constitución debe ser preferida al estatuto; la intención del pueblo a la intención de sus agentes» ⁴¹.

394. Marbury v. Madison. — J. Marshall, en una causa célebre, explicó así esa misma doctrina: «Los poderes de la Legislatura — decía — son definidos y limitados; y para que estos límites no sean confundidos u olvidados, la Constitución es escrita. ¿Por qué estos poderes serían limitados y por qué estos límites serían consignados en un escrito, si ellos pudieran ser, en todo momento, traspasados por aquellos mismos que se ha tenido la intención de contener?»... «La Constitución es, o bien una ley suprema y soberana, no susceptible de ser modificada por medios ordinarios, o bien está al nivel de las leyes ordinarias, y como todas las otras leyes, puede ser modificada cuando a la Legislatura plazca modificarla. Si la primera parte de la alternativa es cierta, una ley contraria a la Constitución no es una ley; si la última parte es la verdadera, las constituciones escritas son tentativas absurdas de parte del pueblo para limitar un poder que, por su naturaleza misma, no puede

(40) *The Federalist*, n° 78.

(41) *Idem.* — Un razonamiento análogo hizo la Corte Suprema argentina al resolver una causa en 1887: «Es principio de derecho común que el mandatario sólo puede hacer aquello a que se halla expresa o implícitamente autorizado por su mandato, y este principio es el mismo que sirve de base a la interpretación de los poderes en el orden constitucional. Sólo a las personas en el orden privado es aplicable el principio de que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no prohíbe; pero a los poderes públicos no se les puede reconocer la facultad de hacer lo que la Constitución no les prohíbe expresamente, sin invertir los roles respectivos de mandante y mandatario y atribuirles poderes ilimitados». C. S. N., t. 32. p. 135 (in re E. Sojo).



ser limitado»... «Ciertamente, todos aquellos que han elaborado las constituciones escritas, las contemplaron como formando la ley fundamental y suprema de la Nación, y, consecuentemente, la teoría de cada uno de tal gobierno debe ser que una ley de la Legislatura repugnante a la Constitución es nula. Esta teoría acompaña esencialmente a una Constitución escrita, y debe ser en consecuencia considerada por las cortes como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad»... «Si dos leyes están en conflicto entre sí, las cortes deben decidir sobre la operación de cada una»⁴².

395. Doctrina y jurisprudencia de nuestra Corte Suprema. — Idénticas conclusiones derívanse de nuestro sistema constitucional, porque hemos adoptado, adaptándolo, el modelo norteamericano (Constitución, art. 1°). El poder de los tribunales de justicia a este respecto surge del artículo 31 de la Constitución, que es el artículo VI, inciso segundo, de la norteamericana. La Corte Suprema argentina, en uno de sus primeros fallos estableció (18 de octubre de 1864) claramente este principio: «Este tribunal es el intérprete

(42) *Marbury v. Madison*, 1 Cranch. 137, (1803). Aunque John Marshall es considerado como el expositor más antiguo y más luminoso de la doctrina americana relativa al poder de las cortes para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, transcribiré algunos párrafos de la opinión emitida por el juez Patterson, de la Corte de circuito de Pennsylvania, en 1795, — ocho años antes de que aquél pronunciara su famosa opinión en el caso de *Marbury v. Madison*. Decía el juez Patterson en el caso de *Vanhorne Lessee v. Dorrance*: «.... En Inglaterra, de donde se derivan la mayor parte de nuestros principios legales y las nociones sobre el legislativo, la autoridad del Parlamento es trascendental y no tiene límites.... «Es difícil decir lo que es la Constitución de Inglaterra, porque no siendo escrita y precisa, está enteramente a merced del Parlamento».... «En América el caso es completamente diferente: cada Estado de la Unión tiene su Constitución escrita y precisa. ¿Qué es una Constitución? Es la forma del gobierno, trazada por la poderosa mano del pueblo, en la que ciertos principios capitales del derecho fundamental están establecidos. La Constitución es cierta y es fija: contiene la voluntad permanente del pueblo, y es la suprema ley de la tierra; es soberana con respecto al poder de la Legislatura y no puede ser revocada o alterada sino por el poder que la hizo».... «¿Qué son las Legislaturas? Creaciones de la Constitución; a ella deben su existencia, de ella derivan sus poderes; ella les dá una comisión, y, por consiguiente, todos sus actos deben ser conformes a ella, o sino serán nulos. La Constitución es la obra del pueblo mismo, en su capacidad originaria, soberana e ilimitada. La ley es la obra de la voluntad, de la Legislatura en su capacidad derivada y subordinada. Una es la obra del Creador, la otra lo es de la criatura». 2 Dallas, 307.—Se ve, pues, que la teoría desenvuelta por Marshall en el caso de *Marbury* tenía precedentes de verdadera importancia.



final de la Constitución, por cuya razón siempre que se haya puesto en duda la inteligencia de alguna de sus cláusulas y la decisión sea contra el derecho que en ella se funda, aunque el pleito haya sido resuelto en un tribunal del fuero común, la sentencia está sujeta a la revisión de la Suprema Corte »⁴³. Y el principio se funda en que « es elemental en nuestra organización constitucional la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución, para averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos. Tal atribución, que es, por otra parte, un derivado forzoso de la separación de los poderes constituyente y legislativo ordinario que hace la Constitución, y de la naturaleza esencialmente subordinada de este último, se halla especialmente consagrada por las leyes del 16 de octubre de 1862 y 14 de septiembre de 1863 »⁴⁴.

« La misión más delicada de la justicia de la Nación — dice otra sentencia de la Corte — es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el poder judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución nacional, y de ahí que en su constante jurisprudencia el cumplimiento estricto de las demás reviste la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público. Es por esto que la Corte ha mantenido en su constante jurisprudencia el cumplimiento estricto de las exigencias de las leyes de fondo y de forma para entrar a conocer en el recurso extraordinario »⁴⁵.

El Congreso nacional, por su parte, ha dado una base sólida a la doctrina al dictar la ley sobre jurisdicción y competencia de la justicia federal de 14 de septiembre de 1863 (n° 48): « Los tribunales y jueces nacionales en el ejercicio de sus funciones procederán aplicando la Constitución como ley suprema, las leyes que haya

(43) C. S. N., t. 1, p. 348 (*Fiscal v. B. Calvete*).

(44) C. S. N., t. 33, p. 194 (*Municipalidad de la Capital v. I. G. de Elortondo*, 1888); t. 153, p. 303 (*in re D. Pons*, 1928).

(45) C. S. N., t. 155, p. 250 (*in re R. Bonevo*, 1929).



sancionado o sancione el Congreso, los tratados con naciones extranjeras, las leyes particulares de las provincias, las leyes generales que han regido anteriormente a la Nación y los principios del derecho de gentes, según lo exijan respectivamente los casos que se sujeten a su conocimiento, *en el orden de prelación que va establecido* » (art. 21). Este orden de prelación es, pues, el siguiente: 1° la Constitución federal; 2° las leyes del Congreso sancionadas en consecuencia de los poderes que le han sido concedidos por aquella ((arts. 67 y 31 de la Const.); 3° los tratados con las potencias extranjeras; 4° las constituciones y leyes de las provincias, no repugnantes a la Constitución federal, etc.

396. Limitaciones constitucionales. — Ni la Constitución de los Estados Unidos ni la nuestra, al dar al poder judicial la facultad de verificar la constitucionalidad de las leyes, han violado el gran principio de la separación de los poderes⁴⁶. No lo han invocado con un poder ilimitado y sin restricciones, capaz de subordinar a su capricho a los otros. La primera de las limitaciones a ese poder de las cortes es que *nunca el poder judicial procede de oficio*, sino a requisición de parte interesada en una causa particular.

Esta primera limitación está claramente establecida por las constituciones de Estados Unidos y de nuestro país: por la primera, cuando en el artículo III, sección 2°, dice que « el poder judicial se extenderá a *todos los casos* », etc.; y por la segunda, cuando en el artículo 100 dice que « corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de *todas las causas* », etc. *Casos* o *causas* judiciales son las controversias o litigios que se producen por acción de una parte y defensa de otra en la aplicación práctica de una ley, todo lo cual supone necesariamente un procedimiento especial ante los jueces. Las cortes no pueden aplicar las leyes sino a los casos ocurrentes; su facultad de aplicarlas e interpretarlas, se ejerce sólo aplicándolas a las controver-

(46) « Es necesario tener presente — ha dicho la Corte — que, para que una ley debidamente sancionada y promulgada sea declarada ineficaz por razón de inconstitucionalidad, se requiere que las disposiciones de una y otra ley sean absolutamente incompatibles, que haya entre ellas una evidente oposición, según la expresión de « El Federalista » (n° 81, § 3°). Así lo exige el respecto que se debe a los altos poderes que concurren a la formación de las leyes. La incompatibilidad puede ser con la letra de la Constitución, o solamente con su espíritu, es decir, con su verdadero significado cuando la letra es oscura o da lugar a diversas interpretaciones ». C. S. N., t. 14, p. 432 (J. L. Avegno v. Provincia de Buenos Aires).



sias que se suscitan o traen ante ellas para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones; no puede pedírseles que emitan su opinión sobre una ley, sino aplicándola a un hecho y señalando al contradiCTOR ⁴⁷; ni pueden dar explicaciones sobre teorías que se sustenten cuando no haya casos prácticos a qué aplicarlas, porque el objeto de la jurisdicción nacional es decidir causas y no cuestiones abstractas de derecho ⁴⁸. Así, los jueces nacionales, al dictar sus fallos, tienen que limitarse a los puntos controvertidos y no hacer declaraciones que aprovechen o perjudiquen intereses de personas que no han sido partes en el juicio ⁴⁹; la Corte Suprema no puede modificar las sentencias de los jueces inferiores sino en la parte apelada ⁵⁰. Es, pues, un principio cardinal, ratificado siempre por la jurisprudencia de la Corte, que « uno de los caracteres esenciales del poder judicial consiste en pronunciarse en casos particulares y no sobre principios generales ni por vía de medida general » ⁵¹.

397. Caso del fiscal federal en Salta. — Tuvo ocasión de aplicar la Corte su jurisprudencia constante, en el sentido indicado, cuando planteó ante ella el fiscal federal en Salta, doctor Martín Gómez Rincón, la situación en que se encontraba como consecuencia de un decreto del poder ejecutivo nacional que dispuso su traslado a la sección de La Rioja, « en el mismo carácter de fiscal, no obstante estar a cargo del juzgado federal en aquella Provincia por decisión de la misma Corte Suprema, reemplazando como subrogante al juez federal doctor Ramón J. Costa (suspendido en sus funciones por el senado nacional después de haberle iniciado juicio político la cámara de diputados). Arguyó el fiscal que no podía ser removido de su puesto interino por decreto del poder ejecutivo, pues lo amparaban, entre otros privilegios, la inamovilidad con que la Constitución (art. 96) asegura la independencia de los jueces federales; por lo tanto, pedía que la Corte se pronunciara al respecto.

(47) C. S. N., t. 2, p. 253 (*in re* R. Pérez); t. 115, p. 165 (*in re* Mario Bravo); t. 99, p. 36 (*Comp. Las Palmas v. Prov. de Buenos Aires*), etc.

(48) C. S. N., t. 4, p. 75 (*in re* F. Eguzquiza y C. Ayala), y los citados en la nota precedente.

(49) C. S. N., t. 5, p. 74 (*Fisco Nacional v. varios comerciantes de Mendoza*).

(50) C. S. N., t. 6, p. 433 (*Funes v. J. C. Gómez*).

(51) C. S. N., t. 30, p. 283 (*G. H. Moores y otros por inconstitucionalidad de una ley de impuestos*); t. 6, p. 125; t. 1, p. 28; t. 2, p. 253; t. 16, p. 64; t. 15, p. 280; t. 4, p. 75; t. 5, p. 316; t. 35, p. 144, etc.



El alto tribunal de la Nación se planteó dos cuestiones previas: 1ª, si la promovida se hallaba comprendida entre las que le están originariamente atribuidas por los artículos 100 y 101 de la Constitución; 2ª, si la misma cuestión es, por su naturaleza, susceptible de ser considerada como de simple superintendencia con arreglo a los artículos 10 y 11 de la ley n° 4055. « En la hipótesis de que la declaración impetrada no tuviese lugar asignado en uno u otro de estos dos supuestos — dijo la Corte ⁵² — se hallaría inhabilitada para entender en el caso, desde que ella tiene su jurisdicción estrictamente definida y demarcada por la Constitución y por las leyes dictadas en consonancia con la misma »... « En este sentido, la ley y la jurisprudencia invariable de esta Corte han establecido que no corresponde al poder judicial de la Nación hacer declaraciones generales o en abstracto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes que dicte el honorable Congreso o de los decretos del poder ejecutivo, sino únicamente con relación a la aplicación de éstos al hecho o caso contencioso producido (art. 2° de la ley 27; fallos: t. 12, p. 372; t. 24, p. 248; t. 95, p. 290; t. 107, p. 179; t. 115, p. 163). *Si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese la limitación derivada de la necesidad de un juicio, de una contienda entre partes, entendida ésta como « un pleito o demanda en derecho instituida con arreglo a un curso regular de procedimiento », según el concepto de Marshall, la Corte Suprema dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que las demás poderes del Estado le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta fundamental ».*

« La declaración solicitada por el fiscal de Salta a cargo del juzgado federal no ha sido presentada a la Corte en forma de contienda o caso judicial, y, por consiguiente, este tribunal carece de jurisdicción para pronunciarse a su respecto. En igual sentido fué resuelta una gestión análoga a la que se considera, promovida por el doctor Eugenio Breard en su carácter de juez letrado del territorio nacional de Misiones, como puede verse en la resolución que se registra en el tomo 83, página 319 de la colección de fallos. La misma jurisprudencia consagran los fallos: tomo 31, pág. 288; tomo 48, pág. 462; tomo 114, pág. 56.

« La función de declarar la no constitucionalidad de las leyes

(52) C. S. N., t. 156, ps. 319 y sigs. (1930).



o decretos — concluía la Corte — debe ajustarse a prescripciones señaladas por la Carta fundamental, como es la necesidad de « una causa » o « asunto », para emplear los términos usados por los artículos 100 y 101, prescripciones que las leyes reglamentarias de la organización judicial no podrían suprimir o alterar. Si tal no fuera, si la Corte por vía de superintendencia se hallase facultada para conocer de un pedido de inconstitucionalidad de un decreto del poder ejecutivo, la supremacía de aquélla sobre los demás poderes del Estado, que la Constitución ha tenido la sabia previsión de evitar, se habría realizado mediante las leyes de organización del poder judicial de la Nación, consecuencia a todas luces inadmisible » ⁵³.

398. Una segunda limitación que ese poder ha recibido, establecida también por una jurisprudencia constante, es que no pueden las cortes federales decidir *cuestiones políticas*. « Si la materia es el resorte de los poderes políticos, sus decisiones al respecto no pueden ser controvertidas por el departamento judicial; no pueden contestarse las facultades de aquéllos para decidir tanto sobre el fondo como sobre la forma de sus deliberaciones, así cuando se dicta la ley como cuando se resuelve todo asunto comprendido en sus atribuciones constitucionales. Es una regla elemental de nuestro derecho público, que cada uno de los altos poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo cuan-

(53) La Corte Suprema resolvió como correspondía según nuestro derecho constitucional la cuestión promovida por el fiscal federal en Salta. Si hubiese declarado la inconstitucionalidad del decreto del poder ejecutivo que disponía el traslado de aquel funcionario, a cargo del juzgado, a otra sección, la Corte hubiera excedido los límites de su jurisdicción, como ella misma lo dijo. Felizmente el poder ejecutivo no hizo nada más que dar su extraño decreto; pero de haber hecho efectiva la traslación ordenada habría consumado una flagrante violación de la Carta fundamental, afectando así el principio necesario de la inamovilidad de los jueces federales (sean interinos o subrogantes), que está incorporado a nuestras instituciones como uno de los más esenciales en que se sustentan (Const., art. 96).

En el supuesto de haberse consumado la traslación del fiscal que estaba a cargo del juzgado federal de Salta, la inconstitucionalidad del decreto podría haber sido correctamente planteada en « caso » concreto, o *causa* (Const., art. 100), por partes interesadas en un pleito o proceso, desconociéndose la legitimidad del otro sustituto, que, por la ley n° 4162 (enero 8 de 1903), ha de ser el defensor letrado de pobres, menores e incapaces, y, a falta de éste, el conjuer correspondiente de la lista anual que forma la Corte Suprema para los juzgados federales (art. 3).



do ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente»⁵⁴.

399. Hay todavía una tercera restricción: los jueces no pueden entrar a analizar los *propósitos* que han guiado al legislador en la sanción de una ley. Desde luego, es doctrina admitida que en la duda los tribunales deben pronunciarse en favor de la validez de la ley, y eso, aunque la duda fuese razonable⁵⁵. «Existiendo la

(54) C. S. N., t. 53, p. 420 (J. M. Cullen v. B. Llerena); véase también t. 54, p. 180 (E. Lobos v. D. J. Donovan). Al resolver la Corte Suprema en abril de 1929 el caso Orfila, surgido durante la intervención federal ordenada por ley n° 11.460, y del que me ocuparé especialmente en otro lugar de esta obra, aquél alto tribunal volvió a declarar que las cuestiones «de orden netamente político» son de incumbencia exclusiva de los poderes legislativos y ejecutivo: «Esta Corte — dijo — como lo ha declarado en fallos anteriores, no se encuentra, pues, autorizada para examinar los hechos que han conducido a la decisión contenida en la ley, porque saldría de la órbita que le está delimitada por la Carta fundamental e invadiría el campo propio de los otros poderes del Estado» (C. S. N., t. 154, p. 201). Pero en el caso Orfila no se trataba de que la Corte entrara a examinar «los hechos» que habían motivado la ley de intervención, en cumplimiento de la cual el representante del poder ejecutivo decretó la caducidad y cesantía de todo el poder judicial de la Provincia intervenida (Mendoza). Analicé el fallo de la Corte detalladamente en mi conferencia de incorporación a la «Academia de Derecho y Ciencias Sociales» de esta ciudad, haciendo una crítica serena de la decisión judicial, cuya trascendencia grave no puede ocultarse al estudioso y al publicista, porque lesiona el principio constitucional de inamovilidad de los jueces, como se verá después. «Conocida es la regla elemental de nuestro derecho público — escribí entonces — de que cada uno de los tres altos poderes del gobierno instituido aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejerce las facultades que se les confiere respectivamente. Más, en el caso Orfila, como cualquier otro en que la aplicación de una ley o de un decreto hiera tal o cual derecho o garantía contenido en la Constitución y se arguya que el Congreso y el ejecutivo han carecido de poder para dictarlos, la cuestión de si el poder existe es jurídica y no escapa al conocimiento y decisión de la Corte». — (*Las bases necesarias y permanentes de la Constitución* (Bs. Aires, 1929), del autor, p. 26).

No hay que confundir, pues, «cuestiones de orden netamente político» con «casos» o *causas* de orden netamente jurídico, como son aquellas en que (caso Orfila) se impugna la constitucionalidad de una ley o de un decreto arguyendo, *por parte interesada*, que el Congreso o el ejecutivo carecen de facultad constitucional para dictarlo o que la facultad en cuestión ha sido llevada más allá de lo permitido por la Carta fundamental. (Orfila había interpuesto un recurso de «habeas corpus» para recuperar su libertad personal, y el caso llegó hasta la Corte Suprema).

(55) C. S. N., t. 68, p. 295 (Bellocq y Durañona v. Ferrocarril del Sud de B. A.). Este es otro de los grandes principios formulados por Marshall en una de sus más celebradas opiniones. En el caso de Fletcher v. Peck, 6 Cranch, 128, decía Marshall: «La cuestión de si una ley es nula por ser repugnante a la



facultad de legislar en el Congreso, corresponde a éste apreciar las ventajas e inconvenientes de las leyes que dictare, siendo todo lo referente a la discreción con que hubiera obrado el cuerpo legislativo ajeno al poder judicial, que no tiene misión sino para pronunciarse de conformidad a lo establecido por la ley, y aún en la hipótesis de que se arguyera o pretendiera que la ley es dura e injusta » ⁵⁶.

Campbell Black ⁵⁷ expresa por su parte: « La validez de un es-

Constitución, es, en todo tiempo, una cuestión muy delicada, que debe ser raras veces, sino jamás, decidida afirmativamente en un caso dudoso ».... « No es por una ligera implicancia y vaga conjetura que puede decidirse que la Legislatura ha ultrapasado sus poderes y considerar sus leyes como nulas. La oposición entre la Constitución y la ley debe ser tal que el juez abrigue una clara y fuerte convicción de la incompatibilidad entre una y otra ».

(56) C. S. N., t. 68, p. 295 (citado). Hace ya mucho tiempo que la Corte Suprema aplicó esta buena doctrina, que fluye de nuestro sistema constitucional. En la causa de J. Caffarena v. el Banco Argentino del Rosario de Santa Fe (1871), la Corte dijo: « Si los tribunales pudieran juzgar del mérito intrínseco de las leyes y de su justicia en abstracto, saliendo de sus atribuciones que son *ius dicere, non ius condere*, juzgar según las leyes y no juzgar de las leyes, quedarían sobrepuestos al poder legislativo, cuyas resoluciones podrían diariamente invalidar a pretexto de que no eran ellas conformes a la justicia, viniendo a tener al fin contra las disposiciones expresas de la Constitución, que consagran la recíproca independencia de los poderes, la parte más importante en la sanción de las leyes, que necesitarían obtener, en tal caso, la final aprobación de los jueces para adquirir su fuerza obligatoria ». C. S. N., t. 10, p. 436. — Téngase presente, por lo demás, que las leyes deben presumirse válidas y constitucionales mientras no se resuelva lo contrario por sentencia de tribunal competente. C. S. N., t. 25, p. 357 (E. Schmidt v. Banco Provincial de Santa Fe). « Conviene dejar establecido, reafirmando principios ya consagrados — dice la Corte en otra sentencia — que al poder judicial no compete pronunciarse sobre la eficacia o ineficacia de las leyes bajo su concepto puramente económico o financiero, apreciando si estos pueden ser benéficos o perjudiciales para el país »... « La Corte debe limitarse a buscar solución a las cuestiones jurídicas que se han planteado, estableciendo la conformidad o disconformidad de las disposiciones legales impugnadas con los preceptos y principios de la Constitución nacional (Fallos, tomo 98, pág. 20) »... « Obedeciendo a semejantes principios esta Corte ha considerado siempre las causas [de la naturaleza de la presente] con criterio exclusivamente constitucional, sometiendo las disposiciones impugnadas al contralor de las leyes fundamentales que rigen el caso. Sólo así ha podido conservarse, en todo tiempo, la armonía de los poderes del Estado, ejerciendo el Congreso, libremente, la alta prerrogativa de dictar las leyes y prestando la Corte Suprema, contra el abuso de éstas, su amparo estricto y definitivo ». C. S. N., t. 150, p. 105 y sigs. (Guardian Assurance Company limited v. Gobierno nacional, 1927).

(57) Obra citada, p. 70.



tatuto no debe depender ni en lo más mínimo de las consideraciones que han inducido a la Legislatura a formarlo. La evidencia del fraude, soborno, o corrupción al establecerlo, contra los miembros de la Legislatura, como base para desechar el estatuto, no es admisible. Las cortes no son guardianes de la moral de los legisladores, no están en libertad de imputarles algunos motivos impropios ».

400. En fin, una cuarta limitación, aunque ya de un orden distinto, consiste en que los tribunales federales son incompetentes para juzgar de la validez de las leyes *provinciales* y de los procedimientos de los funcionarios encargados de su cumplimiento, excepto el caso en que una disposición constitucional autorice expresamente el conocimiento, o se trate de una violación de los preceptos de la Constitución nacional y de las leyes y tratados sancionados por el Congreso. « Las provincias tienen derecho a regirse por sus propias instituciones y conservan su soberanía en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación; a ellas corresponde darse leyes y ordenanzas de impuestos locales, de policía, higiene y todas las conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 108 de la Constitución nacional »⁵⁸. Pero hay que tener en cuenta también, que « no puede atribuirse a las leyes provinciales la virtud de substraerse al legítimo control del poder judicial de la Nación, para que éste no declare si son o no son constitucionales y válidas, toda vez que se haga un *caso judicial*, impugnándolas por haber atentado y herido con ellas un derecho o garantía consagrados por la Constitución »⁵⁹.

401. El control jurisdiccional en las constituciones modernas.

— Antes de la guerra europea que concluyó en 1918 con los tratados de Versailles y Saint Germain, la aplicación del principio de la separación y coordinación de los poderes gubernamentales no había entrañado, como en las constituciones norteamericana y argentina, el control jurisdiccional de las leyes para verificar la conformidad o repugnancia de las mismas con la Carta orgánica de la Nación. La supremacía del Parlamento caracterizaba a las instituciones del

(58) C. S. N., t. 7, p. 373 (L. Reseogli v. Prov. de Corrientes).

(59) C. S. N., t. 98, p. 20 (Hileret y Rodrigue v. Prov. de Tucumán). La objeción de inconstitucionalidad de leyes provinciales no basta para privar a los tribunales de Provincia de la jurisdicción que les compete para conocer en causas regidas por dichas leyes. Dichos tribunales son también ejecutores de la Constitución nacional y la pueden y deben interpretar y explicar. C. S. N., t. 10, p. 137 (Banco de Londres y Río de la Plata del Rosario v. C. Rivadeneira).



viejo mundo, y « el gobierno de gabinete », o « régimen parlamentario », era su más alta expresión. En la realidad de las cosas el principio de la separación y coordinación de los poderes no pasaba de ser nada más que un enunciado teórico, sin efectividad y sin garantía positiva alguna. Esto ocurre todavía en Francia, donde el departamento judicial no tiene el rango eminente de un verdadero poder del Estado, y donde la Constitución no puede ser defendida por los jueces contra las demasías del Parlamento o del ejecutivo, ya que la constitucionalidad intrínseca de sus decisiones no puede verificarse por aquéllos, como en Estados Unidos, en nuestro país, y en otros sistemas modernos, según se verá luego.

« En Francia y Alemania — dicen los autores de un libro notable ⁶⁰ — y en otros estados de Europa que viven bajo constituciones escritas, las legislaturas son legalmente omnipotentes, desde que las cortes de justicia no tienen poder para declarar la invalidez de las leyes, por inconciliables que puedan ser con las disposiciones de instrumentos escritos según los cuales ellas viven. En varias de esas constituciones ciertos derechos están específicamente garantidos a los individuos, pero, aparte de que no existe poder alguno para impedir su violación por un acto legislativo, aquéllas no reposan, en cuanto a su fuerza legal obligatoria, sobre una base diferente de la que resguarda los derechos privados, no declarados, a la vida, a la libertad y a la propiedad, de los avances legislativos. No puede haber cuestión, sin embargo, de que la enumeración de ciertas garantías en las constituciones escritas de esos países ejerce, de hecho, una considerable influencia refrenadora sobre los cuerpos legislativos, porque tales instrumentos de gobierno tienen una fuerza moralmente obligatoria que no puede ser abiertamente despreciada. Si lo hicieran, el pueblo manifestaría su descontento, y, en casos extremos, llegaría a la revolución ».

En Estados Unidos y en nuestro país todo el sistema institucional tiene bases enteramente distintas. Las constituciones norteamericana y argentina son instrumentos de concesión, de limitación y de prohibición a los poderes públicos. Por consiguiente, los cuerpos legislativos no son en última instancia quienes interpretan la extensión o alcances de las atribuciones específicas que aquéllas les confieren, ni los ejecutivos pueden hacer más de lo que les permiten.

(60) W. W. Willoughby and L. Rogers, *An Introduction to the problem of Government* (New York, 1924), p. 64.



Como sabiamente observa lord Bryce⁶¹, «se ha reconocido la verdad de que las mayorías no siempre tienen el derecho de su parte, y que necesitan, aún para ser ellas mismas protegidas, estar obligadas a recurrir en momentos de excitación a las máximas que se adoptaron en tiempos de fría reflexión». Pueden darse casos, en efecto, de que una mayoría accidental se crea todopoderosa y quiera arrasar con la obra del pasado, nada más que por considerarse dueña absoluta de una situación política auspiciada por la voluntad popular. En pleno delirio demagógico algunos representantes de un partido vencedor en comicios normales han llegado a hablar en nuestro país de «mandatos extraordinarios» y hasta un presidente de la República ha pretendido hallarse investido de una indefinida «misión histórica y reparadora»....!

¿Qué valor jurídico puede tener, pues, una Constitución que no establezca como garantía positiva de sí misma y de la libertad que ampara el control jurisdiccional de los actos legislativos y de los actos ejecutivos? «Podemos ir más lejos — dice un autor francés moderno⁶² — y afirmar que sin esta sanción el derecho constitucional, en el sentido estricto de la palabra, no es sino un derecho imperfecto, un conjunto de preceptos de moral pública, tal como una parte del derecho internacional público, y aún menos que éste, pues ciertas sanciones internacionales, en cuyo detalle no vamos a entrar, son previstas y regladas minuciosamente y, hasta se puede decir, eficazmente, algunas veces».

402. En Francia cada día gana nuevos entusiastas y autorizados propagandistas la institución del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y actos ejecutivos. Son ya muy contados los maestros y publicistas que se conforman con la tergiversación que sufre el clásico principio de la separación de los poderes gubernamentales como consecuencia inevitable de la supremacía del Parlamento. El profesor Lapradelle se pregunta si el legislador no está también rigurosamente obligado a respetar la Constitución, como el poder administrador a respetar la ley. Y dice: «La noción misma del derecho público individual, bajo el régimen de las *constituciones rígidas*, lo exige; la garantía de los derechos públicos individuales no puede ser asegurada sino por los tribunales, como

(61) *Modern Democracies*, ed. citada, vol. I, ps. 10-11.

(62) André Blondel, *Le contrôle juridictionnel de la Constitutionnalité des Lois* (París, 1928), p. 4.



en Estados Unidos: no hay libertades públicas sin una garantía judicial de la Constitución » ⁶³.

Es que, como la experiencia lo demuestra, con el pretexto de reglamentar legislativamente el goce de los derechos individuales, el Parlamento puede conculcarlos, o comprimirlos dentro de tan estrechos límites que queden reducidos a su mínima significación práctica. Por esto fué que MM. J. Roche y C. Benoist presentaron en 1903 a la cámara de diputados una enmienda a la ley constitucional del 16 de febrero de 1875, tendiente a incorporarle un párrafo concebido en estos términos: « El poder legislativo no puede hacer ninguna ley que importe un atentado y ponga obstáculo al ejercicio de estos derechos »; y otra adición a la ley constitucional del 25 de febrero de 1875, así redactada: « Se establece una Corte Suprema encargada de estatuir acerca de las reclamaciones de los ciudadanos por la violación de sus derechos constitucionales que cometan el poder legislativo o el poder ejecutivo » ⁶⁴.

403. La antes citada obra de André Blondel, las lecciones del profesor De Lapradelle, el libro del profesor Hauriou ⁶⁵, el de Edouard Lambert ⁶⁶, la opinión de Duguit y de otros autores más, pueden considerarse como demostraciones evidentes de la reacción operada en Francia contra la supremacía incontrolable del Parlamento.

« Cuando la revolución francesa formuló su Declaración (de los derechos del hombre y del ciudadano), que es aún hoy el catálogo típico de las libertades individuales — observa el profesor Mirkine-Guetzevitch ⁶⁷ — los hombres de esa época no tenían todavía una concepción jurídica del problema de las garantías de los derechos individuales. . . . Vieron esas garantías en la separación de los poderes, en el principio de la soberanía del pueblo, y sobre todo en el principio de la legalidad. Pero el principio de la legalidad no puede ser considerado como la única garantía de las libertades individuales; garantizando al individuo contra la arbitrariedad del poder ejecutivo, deja al ciudadano sin defensa contra la arbitrariedad del legislador, capaz de hacer una ley contraria al principio

(63) *Cours de Droit Constitutionnel (professé à la Faculté de Droit de Paris, 1912)*, p. 583.

(64) Lapradelle, obra citada, p. 493.

(65) *Précis de Droit Constitutionnel* (Paris, 1923), págs. 313 a 322.

(66) *Le Gouvernement des Juges*, etc. (Paris, 1921).

(67) *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, tomo XLV, 1928, p. 39.



de la libertad individual proclamada por la Constitución. He aquí por qué el control de la constitucionalidad de las leyes es una garantía indispensable de las libertades individuales. Nuevamente en esto el proceso de la *racionalidad del poder*, que data de la Revolución francesa, llega a su lógico coronamiento en las constituciones recientes, sobre todo en las de Austria y Checoslovaquia ».

404. Veamos ahora cómo han adoptado la institución del control jurisdiccional las constituciones modernas. Cabe observar, desde luego, que, además de las que en Europa lo han establecido, y a las que especialmente me referiré en este y el siguiente párrafo, la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, o simplemente control jurisdiccional, existe en Australia, Nueva Zelanda, Sud-Africa, Canadá y Brasil; en el Estado Libre de Irlanda, donde las cortes tienen el poder de apreciar la validez de las leyes si son repugnantes a la Constitución y al tratado anglo-irlandés; y en forma más o menos modificada en Cuba, Costa Rica, Bolivia, Venezuela y Portugal ⁶⁸.

En Checoslovaquia, según la ley del 29 de febrero de 1920 preeliminar a la Carta constitucional, «las leyes repugnantes a ésta o sus partes y a las leyes que la modifican o complementan, son nulas». La Carta constitucional y sus partes no pueden ser modificadas o complementadas sino por leyes designadas especialmente como constitucionales.

Un «Tribunal Constitucional» (*Ustavni Soud*) decide si las leyes de la República Checoslovaca y las del Parlamento del territorio de Ruthenia al Sud y de los Cárpatos se conforman o no a la Carta constitucional. El tribunal se compone de siete miembros. Los dos tribunales supremos, vale decir, la «Corte Suprema administrativa» y la «Corte Suprema de justicia», designan para integrar a aquél dos miembros cada uno de entre los suyos, respectivamente. El presidente y los otros dos miembros son nombrados por el Presidente de la República. Los detalles relativos al modo de designación por dichos dos tribunales supremos de los miembros del «Tribunal Constitucional», las épocas de sus sesiones, sus procedimientos y los efectos de sus sentencias, son determinados por una ley.

Según la ley del 9 de marzo de 1920, cada miembro tiene un sueldo, nombrado de la misma manera que el titular. Diez años

(68) Charles Warren, *Congress, the Constitution and the Supreme Court* (Boston, 1925), p. 161.



dura el ejercicio de sus funciones. La competencia del « Tribunal Constitucional » es puesta en acción mediante un recurso promovido, dentro de los tres años de la promulgación de la ley que se pretende ser violatoria de la Carta, por el Tribunal Judicial Supremo, el Tribunal Administrativo Supremo, el Tribunal Electoral, la Cámara de Diputados, el Senado o la Dieta de Ruthenia. Debe producirse un juicio contradictorio, en sesión pública, dentro de diez meses. La sentencia ha de enviarse por el presidente del « Tribunal Constitucional » al gobierno (*Vlada*), y, en la siguiente semana, debe publicarse, bajo la vigilancia del ministro del Interior, en la recopilación de leyes y decretos, sin comentarios, y con éstos en los diarios oficiales; teniendo por objeto esta inserción, obligar, desde ese momento, a los cuerpos legislativos, al gobierno, las oficinas públicas y a los tribunales⁶⁹.

405. Austria. — Se ha dado allá todavía más amplitud a la institución del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, como efecto necesario de la supremacía del código político del Estado. La Constitución federal de 1° de octubre de 1920, sancionada sobre la base de un proyecto elaborado por el profesor de la Universidad de Viena, Hans Kelsen, ha dado a esa institución, en efecto, un desarrollo tan completo como en ninguna otra parte existe, según aquél mismo lo explica en un interesante informe al « Institut International de Droit Public »⁷⁰. Tenemos, pues, una interpretación auténtica de lo que significa el control jurisdiccional de la constitucionalidad en Austria. «Garantías de la Constitución significa, entonces,— escribe el profesor Kelsen — garantías de la regularidad de las reglas inmediatamente subordinadas a la Constitución, es decir, esencialmente, garantías de la constitucionalidad de las leyes. Que la aspiración a dar garantías a la Constitución se manifieste vivamente y que la cuestión sea discutida científicamente todavía hoy — o, con más exactitud, solamente hoy — ello obedece a razones teóricas y a razones políticas ». « Por Constitución, agrega más adelante, se entiende, ante todo y siempre — y la noción coincide a este respecto con aquella de forma del Estado — un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de las fuerzas políticas en un momento dado; es la norma que regla la

(69) *Les Constitutions Modernes*, colección de Dareste, por J. Delpach y J. Laferrière (París, 1929), vol. II, p. 819.

(70) *Annuaire*, 1929, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, (*justice constitutionnelle*).



elaboración de las leyes, normas generales en virtud de las cuales se ejerce la actividad de los órganos del Estado, tribunales y autoridades administrativas. Esta regla para la creación de las normas jurídicas esenciales del Estado, la determinación de los órganos y del procedimiento de la legislación, forma la Constitución en el sentido propio, original y estricto de la palabra. Ella es la base indispensable de las normas jurídicas que reglan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, y también de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la manera en que procederán; es decir, el cimiento fundamental del orden estatal». « Entre las medidas técnicas que tienen por objeto garantizar la regularidad de las funciones estatales, es la anulación del acto inconstitucional la que representa la garantía principal y más eficaz de la Constitución ». « Una Constitución a la que falte la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria, en sentido técnico ».

406. Los artículos 137 a 148 de la Constitución austriaca de 1920, con las modificaciones adoptadas en 1925, determinan minuciosamente la organización, funcionamiento y atribuciones de la « Corte de Justicia Constitucional » (*Verfassungsgerichtshof*) ⁷¹. Conoce la Corte en todas las reclamaciones sobre derechos patrimoniales contra la Federación, las provincias y las comunas, que no puedan ser llevadas ante los tribunales judiciales. Conoce, en particular, de las reclamaciones de tal índole que promuevan los agentes de la Federación, de las provincias, de las comunas y distritos autónomos en relación con un servicio de derecho público. En todos los conflictos de competencia entre autoridades administrativas y tribunales; entre la « Alta Corte Administrativa » y otros tribunales y con la propia « Corte de Justicia Constitucional »; entre las provincias, y también entre la Federación y una provincia. Además, a requisición del gobierno federal o de un gobierno de provincia, la « Corte de Justicia Constitucional » decide si un acto de legislación o un acto ejecutivo corresponde a la jurisdicción federal o provincial. A requisición de un tribunal, conoce de la ilegalidad de los reglamentos de una autoridad federal o de provincia; y aún de oficio cuando se trata de un reglamento que debe servir de base a alguna de las resoluciones de la propia Corte; de la ilegalidad de los reglamentos dados por las autoridades provinciales a pedido del gobierno federal; de la ilegalidad de los reglamentos expedidos por las auto-

(71) *Les Constitutions Modernes*, collec. Dareste, cit., vol. I, págs. 331-335.



ridades federales a requisición de un gobierno provincial; sobre la inconstitucionalidad de las leyes federales a pedido de un gobierno provincial, y sobre la inconstitucionalidad de las leyes provinciales a requisición del gobierno federal, « y aún de oficio sólo cuando la ley en cuestión debe constituir el elemento necesario de la sentencia de la Corte de Justicia Constitucional » (art. 140, 1).

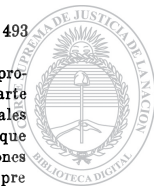
« La sentencia de la Corte de Justicia Constitucional, por la que una ley o una parte determinada de la misma sea anulada como inconstitucional, obliga al canceller federal o al presidente de la provincia respectiva a publicar inmediatamente su anulación; esta anulación produce efecto desde el día que sea publicada, si la Corte de Justicia Constitucional no ha fijado un plazo después del cual la ley dejará de estar en vigor. Este plazo no debe exceder de seis meses » (art. 140, 2).

Finalmente, conoce la « Corte de Justicia Constitucional » acerca de la validez de las elecciones para el Consejo Nacional (cámara de diputados), Consejo Federal (cuerpo representativo de los distritos federales), Dietas provinciales, y todas las otras asambleas de carácter general, y, a requisición de alguna de estas asambleas, sobre la declaración de pérdida del mandato de uno de sus miembros. También decide en las acusaciones por responsabilidad constitucional de los órganos superiores de la Federación y de las provincias, por violaciones del derecho intencionalmente cometidas en el ejercicio de sus funciones; y respecto de los recursos contra los actos (disposiciones y decisiones) de las autoridades administrativas, « cuando el recurrente se considere lesionado por uno de esos actos en el goce de un derecho garantizado por la Constitución, y ésto si la legislación federal no dispone otra cosa, después de haber agotado la serie de instancias administrativas ».

La ejecución de las sentencias de la Corte de Justicia Constitucional es asegurada, en algunos casos, por los tribunales judiciales; en otros, incumbe al Presidente de la Federación.

Esta Corte, verdaderamente, *suprema*, reside en Viena, y su personal lo forman: un presidente, un vicepresidente y el número conveniente de miembros titulares y suplentes que establezca la ley. El presidente, el vice y la mitad de sus miembros son nombrados con carácter vitalicio por el Consejo Nacional; la otra mitad, con el mismo carácter, por el Consejo Federal.

407. Supremacía de los tratados internacionales. — El artículo 31 de nuestra Constitución establece también que los tratados in-



ternacionales, celebrados por el Presidente (art. 86, inc. 14) y aprobados debidamente por el Congreso (art. 67, inc. 19), hacen parte de la suprema ley de la Nación. Como a los tribunales federales corresponde « el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por... los tratados con las naciones extranjeras » (art. 100), deberán aplicar sus disposiciones siempre que estén de acuerdo con la Constitución y con las leyes sancionadas por el Congreso. En caso contrario, pues, como cuando se trata de las aplicaciones de las leyes ordinarias, podrán declarar su inconstitucionalidad.

Sostúvose por algunos escritores que los pactos internacionales tenían siempre el carácter de compromisos absolutamente obligatorios para las naciones signatarias, aún cuando violasen la Constitución política del país. La fe pública de los estados — se argüía — está solemnemente comprometida en los tratados; sobre ella descansan la paz internacional: el día que esa fe pública de los estados pueda ser quebrantada las relaciones diplomáticas se harán imposibles, y la guerra será el recurso ordinario para resolver las cuestiones que surjan entre las potencias, porque la eficacia de los tratados será destruída en la base misma que los sustenta.

Cifniéndome al tema de este parágrafo, conviene ante todo fijar un principio esencial para preservar la existencia de los estados, y es que la Constitución política de cada uno es su suprema ley; mejor dicho — y en el sentido que explicaré en seguida — es su más suprema ley, a la cual debe imprescindiblemente ajustarse el derecho positivo (interno y externo) del país. Más arriba de la supremacía de la Constitución no hay, no puede haber, ninguna otra supremacía; porque aquélla es la expresión concreta de la voluntad soberana y permanente de la Nación, y esta soberanía es plena y en tal supuesto nada puede estar sobre ella, o no lo es: siendo indiscutible e indiscutida la exactitud del primer supuesto, queda demostrado que no hay ley más *suprema* que la Constitución. De modo, pues, que los tratados internacionales son también parte de la ley máxima de la Nación (art. 31) cuando armonizan con la Constitución federal. « Los tratados, entonces, no son la ley suprema de la tierra por sí mismos, sinó en conexión con la Constitución », — escribe un excelente autor ⁷². « ¿Cuál es — pregunta — el orden de precedencia entre los tres actos (Constitución, leyes, tratados?) — Casi es innecesario, contesta, demostrar que la Constitución

(72) A. H. Putney, obra y ed. citadas, p. 293.



debe ser la primera. Un instrumento que requiere el voto de dos tercios de ambas cámaras del Congreso y de tres cuartos de los estados para ser enmendado (en Estados Unidos), no puede ser cambiado por el Presidente y el senado⁷³. Ningún tratado puede violar disposición alguna de la Constitución »⁷⁴.

El propósito de los constituyentes al hacer de los tratados una parte de la suprema ley de la tierra, empeñando la fe de la Nación en su mantenimiento y obligando al poder judicial a observarlos, fué que sus disposiciones fueran plenamente ejecutadas bajo el nuevo gobierno que se creaba⁷⁵.

408. La doctrina de la preeminencia de la Constitución sobre los tratados ha sido consagrada por la alta autoridad de la Corte Suprema de Estados Unidos en repetidos casos: « Es preciso decir firmemente que un tratado no puede cambiar o alterar la Constitución, o ser sostenido como válido si viola este instrumento. Esto resulta de la naturaleza y de los principios fundamentales de nuestro gobierno. El efecto de los tratados y leyes del Congreso, cuando están en conflicto, no está determinado por la Constitución. Pero la cuestión no envuelve ninguna duda acerca de su adecuada solución. Un tratado puede prevalecer sobre una ley anterior del Congreso (Foster v. Neilson, 2 Peters, 314), y una ley del Congreso puede prevalecer sobre un tratado anterior (Taylor v. Morton, 2 Curt., 454; The Clinton Bridge, 1 Woolw, 155) »⁷⁶.

Pero el caso en que la Corte Suprema ha desenvuelto en toda su amplitud la tesis de la prioridad de la Constitución y aún de *leyes* federales, posteriores a los tratados, fué el conocido con el nombre de *the chinese exclusion case*, resuelto en mayo 13 de 1889. Un chino, Chae Chau Ping, que regresaba a California, de Hong Kong, en un buque que arribó a San Francisco, fué detenido por la autoridad aduanera a mérito de que le estaba vedado entrar al país por una ley del Congreso de octubre 1° de 1888, que prohibía a los obreros chinos el regreso a Estados Unidos a partir de esa fecha. Chae Chau

(73) Según la Constitución norteamericana los tratados son hechos por el Presidente, por y con el consejo y el consentimiento del senado (art. II, sec. 2°, cl. 2°).

(74) También Patterson, ob. y ed. cit., p. 238, § 108 y otros autores.

(75) Watson, ob. y ed. cit., vol. II, p. 1329. Un minucioso e interesante estudio sobre estas importantes cuestiones puede leerse en Woodburn, ob. y ed. cit., ps. 164 a 170.

(76) Cherokee Tobacco v. United States, 78 U. S. 621 (11 Wallace, 621); J. F. Whitney et al. v. W. H. Robertson, 124 U. S. 194. — Sobre el poder de celebrar tratados, en general, conf. Holmes v. Jennison, 13 Petters, 540, 569.

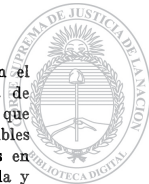


Ping interpuso un recurso de *habeas corpus*, y como atacase la constitucionalidad de la ley de 1888 por ser contraria al tratado de Estados Unidos con China de 1868, y al suplementario de 1880, el asunto fué en apelación hasta la Corte Suprema. El juez Field, dando la opinión de ésta, dijo ⁷⁷: « Debe concederse que la ley de 1888 está en contradicción con expresas estipulaciones del tratado de 1868 y el suplementario de 1880, pero no por este motivo debe ser considerada inválida o restringida en su ejecución. *Los tratados nunca fueron de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.* Por la Constitución, las leyes hechas en consecuencia de la misma y los tratados celebrados bajo la autoridad de los Estados Unidos, se declaran suprema ley de la tierra, y ninguna autoridad soberana es dada al uno sobre la otra. Un tratado es verdaderamente, en su naturaleza, un contrato entre naciones, y con frecuencia es meramente promisorio en su carácter, requiriendo una legislación adecuada para poner sus estipulaciones en ejecución »... « *En cada caso la última expresión de la voluntad soberana debe primar* »... « No deberá presumirse que el departamento legislativo del gobierno sancionará ligeramente leyes que estén en conflicto con los tratados del país; pero que pueden surgir ciertas circunstancias que no solamente justificarían que el gobierno prescindiese de sus estipulaciones, sino que los intereses del país exigieran hacer esto, no puede cuestionarse. Acontecimientos inesperados pueden demandar un cambio en la política del país. La negligencia o la violación de las estipulaciones de parte del otro contratante, puede requerir una acción correspondiente de parte nuestra »... « Si el gobierno del país de que los extranjeros excluidos son súbditos está disconforme con esta exclusión, podría reclamar ante el jefe del ejecutivo de nuestro gobierno o recurrir a alguna otra medida, que, a juicio suyo, sus intereses o dignidad le demanden; y este es el único remedio ». La Corte no hizo lugar al recurso, lo que importaba declarar la supremacía de la ley de exclusión de 1888 sobre los tratados anteriores con China ⁷⁸.

409. Las mismas doctrinas son enteramente aplicables en la interpretación del texto constitucional argentino. El orden de prioridad entre la Constitución federal, las leyes sancionadas por el Congreso en consecuencia de ella y los tratados internacionales, está

(77) *Chae Chau Ping v. United States*, 130 U. S., 582-611.

(78) *Confr.: Horner v. United States*, 143 U. S., 578; *Fong Yue Ting v. United States*, 149 U. S., 706, 720-723; etc.



inequívocamente establecido en el artículo 31, como lo está en el artículo VI, segundo apartado, de la Constitución americana de donde ha sido a este respecto tomado textualmente. Claro está que el ejecutivo y el Congreso tomarán todas las precauciones posibles para evitar la contingencia de que un tratado resulte después en contradicción con la ley máxima de la Nación, que rige su vida y sus destinos y a la cual comunica el carácter sagrado de sus mandatos solemnes y absolutamente imperativos; pero si el caso de conflicto entre la Constitución y un tratado internacional se presentara ante la Corte Suprema, ésta deberá declarar la inconstitucionalidad e invalidez del tratado en lo atingente al caso, manteniendo « firmemente » — según las palabras de la Corte americana — el supremo imperio de la primera, porque sería absurdo y funesto para la salud de la patria pretender que pueda existir un pacto internacional que viole, altere o derogue alguna cláusula de la Constitución. Esta pretensión valdría tanto como sostener que la Constitución puede ser modificada por el Congreso y el Presidente, no obstante que su artículo 30 establece que únicamente puede serlo por una Convención reunida para ese objeto.

En cuanto a la preeminencia de las leyes *constitucionales* sobre los tratados el punto tampoco ofrece dificultad en el orden teórico, aunque aquéllos sean en nuestro sistema aprobados según el mismo procedimiento que lo son las leyes; porque si ocurre que una ley está de acuerdo con la Constitución y un tratado es contrario a esa ley, se reconocerá la supremacía de la Constitución dando preferencia a la ley. A los departamentos políticos del gobierno federal incumbirá, entonces, arbitrar los medios adecuados para solucionar diplomáticamente la cuestión internacional que pudiera surgir a consecuencia del fallo judicial; en este supuesto de contradicción entre la ley y el tratado será fácil obtener la reforma o la abolición de la primera, si ello conviene a los intereses indeclinables de la Nación; si se tratara de la Constitución el caso podría tener análogos arreglos.

410. Efectos jurídicos de la inconstitucionalidad. — Una vez que se ha declarado la inconstitucionalidad de una ley (o de un decreto), esa ley no ha de seguirse cumpliendo por el poder encargado de esta función. No tendría objeto la insistencia, porque otra persona lesionada por ella de nuevo se presentaría ante las cortes y éstas de nuevo declararían su inconstitucionalidad e invalidez y así sucesivamente. Una antigua jurisprudencia de nuestra Corte Suprema ha establecido, como regla general, que « los jueces deben



conformar sus resoluciones a las decisiones que en casos análogos dicte este tribunal haciendo jurisprudencia » ⁷⁹.

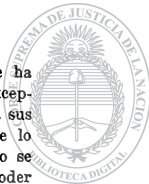
Y esto se explica fácilmente, porque « la Corte Suprema es el tribunal en último resorte para todos los asuntos contenciosos en que se le ha dado jurisdicción, como pertenecientes al poder judicial de la Nación. Sus decisiones son finales. Ningún tribunal las puede revocar. Representa en la esfera de sus atribuciones la soberanía nacional, y es tan independiente en su ejercicio como el Congreso en su potestad de legislar y como el poder ejecutivo en el desempeño de sus funciones. De sus fallos no hay recurso alguno, a excepción del de revisión, interpuesto ante ella en los casos de jurisdicción originaria y exclusiva. Esta es la doctrina de la Constitución, la doctrina de la ley y la que está en la naturaleza de las cosas » ⁸⁰.

411. Otras atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales de cada departamento. — La Constitución ha confiado a cada uno de los tres departamentos del gobierno federal otras diversas atribuciones de carácter legislativo, ejecutivo o judicial. Las cámaras del Congreso desempeñan también atribuciones de carácter judicial — además de la que constituye el juicio político — cuando, en su caso, con dos tercios de votos corrigen a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o cuando los remueven por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación (art. 58). Si se forma querella por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinando el mérito del sumario en juicio público, podrá cada cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento (art. 62). En fin, las cámaras pueden decretar el arresto de cualquier persona cuando ésta haya violado alguno de los privilegios parlamentarios con que están protegidos los representantes del pueblo para desempeñar libremente su mandato; pero en los casos en que la violación del privilegio, o desacato, esté previsto en la ley, así como su penalidad, la facultad para conocer de él y juzgarlo pertenece a los tribunales establecidos para la administración de justicia.

« La Constitución ha establecido la división e independencia de

(79) C. S. N., t. 9, p. 53 (M. Videla v. V. García Aguilera). En los casos idénticos deben dictarse idénticas resoluciones. C. S. N., t. 10, p. 294 y otro en la p. 298 (Bustos y Cía. v. J. A. Pando; y C. Moyano v. J. A. Pando); etc.

(80) C. S. N., t. 12, ps. 149 a 182 (Fisco nacional v. M. Ocampo).



los poderes — ha dicho la Corte; — al judicial únicamente le ha conferido la facultad de juzgar e imponer penas, y sólo por excepción ha autorizado a cada cámara del Congreso para corregir a sus miembros. Esto es así por nuestra Constitución, exactamente lo mismo que por la americana, y nadie puede negarlo. Pero no se trata de la jurisdicción criminal propiamente dicha, ni del poder ordinario de imponer penas. Se trata simplemente de la represión correccional de ofensas cometidas contra las mismas cámaras, y capaces de dañar e imposibilitar el libre y seguro ejercicio de sus funciones públicas. La misma independencia de los poderes, exige, tal vez, que no se obligue a una cámara, cuya autoridad ha sido objeto de un desacato, a esperar reparación de otro poder » ⁸¹.

Ejerce el Congreso funciones de índole ejecutiva al proceder como gran consejo de gobierno en los casos siguientes: cuando declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, o aprueba o suspende el que ha sido decretado durante su receso por el poder ejecutivo (art. 67, inc. 26); cuando autoriza a este último poder para declarar la guerra o hacer la paz (art. 67, inc. 21); cuando autoriza la reunión de las milicias de todas las provincias o partes de ellas, si lo exige la ejecución de las leyes de la Nación y sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones (art. 67, inc. 24); cuando resuelve permitir la introducción de tropas extranjeras al territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él (artículo 67, inc. 25); cuando autoriza al poder ejecutivo para conceder el pase o retener los decretos de los concilios, bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice de Roma, si ellos contienen disposiciones generales y permanentes (art. 86, inc. 9). El senado en particular procede como cuerpo consultivo, ejerciendo funciones de carácter ejecutivo, cuando autoriza al Presidente para que declare en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior (arts. 53 y 86, inc. 19); cuando presta su acuerdo al Presidente para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores (art. 86, inc. 5); cuando dicho cuerpo forma las ternas de candidatos a los obispos de la Nación (art. 86, inc. 8); cuando presta al Presidente también su acuerdo para la designación de los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios en el extranjero (art. 86, inc. 10); cuando así interviene en la provisión de los empleos militares de la Nación (art. 86, inc. 16), y de otros, como intendente municipal de la capital, pre-

(81) C. S. N., t. 19, p. 239 (*in re* Lino de la Torre).



sidente del banco de la Nación, jueces letrados de los territorios federales, gobernadores de los mismos, etc., etc., según las leyes orgánicas respectivas.

El poder ejecutivo, por su parte, ejerce atribuciones de carácter judicial cuando decide los litigios contencioso-administrativos.

El poder judicial, por último, desempeña funciones de orden legislativo cuando dicta los reglamentos internos de los tribunales, y en cierto modo otras de carácter ejecutivo cuando nombra los empleados subalternos de su propia administración.

Se comprenderá fácilmente ahora que la separación e independencia de los poderes gubernamentales no es absoluta sino relativa, y ha sido reglamentada en nuestra Constitución de acuerdo con la idiosincrasia y las conveniencias del país para asegurarle los beneficios de una amplia libertad civil y política.

412. Debo hacer notar, antes de concluir este capítulo, que cuando la Constitución confiere ciertos poderes «al gobierno federal», en términos generales, corresponde al Congreso «hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para ponerlos en ejercicio» (art. 67, inc. 28, de la Constitución), con la colaboración del ejecutivo en su carácter de poder colegislador, se entiende.

Hay varios casos en la ley suprema en que se acuerdan al gobierno federal dichos poderes, sin especificarse concretamente a cuál de los departamentos que lo componen incumbirá ejercerlos (p. ej., arts. 4, 5, 6, 25, 27, 67 inc. 28, etc.); y debe entenderse, como es obvio, que ninguno de éstos puede por propia y exclusiva voluntad absorber su ejercicio. Son los tres departamentos, legislativo, ejecutivo y judicial, los que han recibido la delegación, y siendo todos ellos poderes limitados y recíprocamente equilibrados ninguno puede atribuirse por sí mismo funciones que no le están claramente asignadas en particular. Este principio está contenido en la letra de la Constitución y surge con toda evidencia de su propio espíritu; negarlo sería tanto como pretender que nuestra forma de gobierno y todas las instituciones que la definen no se diferencian de la autocracia más torpe y absurda. Ninguno de los departamentos del gobierno de la Nación puede invadir la esfera de acción de otro departamento, como lo ha establecido repetidas veces la Corte Suprema; porque «siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas, pues el uso concurrente o común de ellas haría desaparecer la línea de separación entre los altos poderes pú-



blicos y destruiría la base de nuestra forma de gobierno »⁸²: La misma Corte, según ya se ha dicho, ha establecido, además, como doctrina general, que « los poderes nacionales no pueden válidamente ensanchar, bajo pretexto alguno, la esfera limitada que la Constitución les ha trazado: no puede por interpretación hacerse lo que no podría hacerse por disposición expresa de la ley »⁸³. De esta doctrina de la Corte, pues, se deduce sin dificultad que si cualquiera de los departamentos del gobierno federal no puede ejercer un poder que está conferido a otro, menos aún podrá ejercer por sí y ante sí determinado poder que esté delegado *al gobierno* de la Nación.

Se ha sostenido, a pesar de ser tan sencillo y lógico este principio, que durante el receso del cuerpo legislativo el ejecutivo puede ejercer ciertos poderes encomendados por la Constitución al gobierno federal. No se citará una sola palabra de la ley suprema donde se autorice en algún sentido al ejecutivo para ello. Cuando la Constitución ha querido que, por motivos especiales, el Presidente pueda ejercer en el receso del cuerpo legislativo determinados poderes que no corresponden al primero privativamente, lo ha dicho con toda claridad, lo ha autorizado de manera expresa, como ocurre en el caso del estado de sitio (art. 86, inc. 19); y así también lo ha hecho cuando se trata del ejercicio de la atribución de nombrar ciertos funcionarios de la administración para los que se requiere el acuerdo del senado (art. 86, inc. 22).

Pero se dice que si durante el receso de las cámaras legislativas el Presidente no pudiese ejercer ciertos poderes delegados al gobierno federal, si no se le considera como el depositario de tal gobierno, este último no existiría. El Presidente, respetuoso de la Constitución y de los deberes que ella impone, deberá convocar al Congreso a sesiones extraordinarias si es el caso de poner en ejercicio alguno de los poderes que han sido delegados en general al gobierno de la Nación, porque seguramente se tratará de « un grave interés de orden o de progreso », según las palabras del inciso 12 del artículo 86. Habrá entonces gobierno federal tan completo como cuando el Congreso actúa en el período ordinario.

Pruébese que el Presidente es, en ciertos casos, el gobierno federal, y solamente así podrá sostenerse que concentra en sus manos las atribuciones delegadas por la Constitución a aquella entidad. No se ha intentado ni se intentará demostrar semejante absurdo.

(82) C. S. N., t. 1, p. 36 (*in re* R. Ríos y otros).

(83) C. S. N., t. 9, p. 384 (*in re* J. V. Montaña).

La capital de la Nación

413. Antecedentes históricos. — Los antecedentes históricos relativos a la cuestión de la capital de la República han tenido una trascendencia importantísima y una influencia decisiva para la solución a que arribaron los autores de nuestra ley suprema en este punto. Todos esos antecedentes eran perfectamente concordantes en el sentido de que la ciudad de Buenos Aires debía ser la capital de la Nación. En la época de la dominación española esta ciudad fué la capital del virreynato, en virtud de su posición geográfica, de su importancia económica, de su preponderancia social y de su valimiento político. Después, cuando los vínculos de dependencia hacia la madre patria fueron rotos, Buenos Aires, que había iniciado el movimiento revolucionario, continuó siendo el asiento natural y de todos modos obligado de las autoridades nacionales. Las primeras juntas, los triunviratos, los directorios, los congresos o asambleas constituyentes, tuvieron en ella su residencia, porque era el foco central que irradiaba sobre todo el pueblo de las provincias la acción revolucionaria y de donde partían las fuerzas más eficaces para la realización de la empresa magna. Durante la época de la guerra contra España, una sola excepción tuvo esa regla general, que así se confirmaba mejor: el Congreso de 1816, que se reunió y actuó en Tucumán por motivos de índole política que he explicado en otro lugar. Pero como allí se ha dicho, una vez que aquel Congreso reorganizó el poder ejecutivo nacional, confiándolo al general Pueyrredón y éste se instaló en Buenos Aires, donde necesariamente debía estar, bien pronto se apercibió la asamblea soberana de que no era



posible semejante distanciamiento entre los poderes gubernamentales del Estado y resolvió trasladarse también a esta ciudad.

Más tarde ocurrió la caída del directorio y del Congreso y el fracaso de la Constitución de 1819; y, en consecuencia de los sucesos del año veinte, Buenos Aires, como las demás provincias, constituyó su autonomía política, quedando la ciudad como capital propia de la Provincia. Esta, por intermedio de sus autoridades legítimas, tomó la iniciativa en la obra de reorganización institucional; y el Congreso Constituyente, por el voto de todas las provincias, excepto San Luis, reunióse en la vieja capital, que fué nacionalizada poco después por la ley del 4 de marzo de 1826, según se ha explicado antes. - Destruído el régimen constitucional que el Congreso había querido imponer contra la voluntad indubitable de las provincias, esa ley sobre capital permanente del Estado quedó sin efecto jurídico, pero los gobiernos provinciales, encargados de cultivar las relaciones exteriores del país, continuaron residiendo, como era natural, en la misma ciudad de Buenos Aires.

En seguida de Caseros volvió a plantearse el problema de la capital. Algunos afirman que el general Urquiza pensó en restaurar la antigua ley de Rivadavia; pero lo cierto es que el vencedor rechazó las insinuaciones que con ese fin se le hicieron, porque entendía que el asunto era de la incumbencia del Congreso Constituyente que iba a ser convocado.

Con este brevísimo resumen de los antecedentes históricos sobre la cuestión de la capital, podrá el lector comprender que, de hecho al menos, estaba resuelta en 1853. Estaba asimismo resuelta en el derecho público del país, como lo demostraron los publicistas y los políticos más eminentes de aquella época, y como lo han entendido nuestros grandes estadistas.

414. Juan Bautista Alberdi, cuando escribió, sin las pasiones políticas que alguna vez lo ofuscaron, sus famosas «Bases», dedicó preciosas páginas a evidenciar que la federalización de Buenos Aires era el complemento imprescindible de la organización constitucional. «Las capitales — decía — son la obra de las cosas, no se decretan. Se decretan únicamente cuando no existen, como Wáshington; pero deben su existencia real a la acción espontánea de los hechos, existen a pesar de los congresos. A ese origen debe la República Argentina la capital, que tiene hace doscientos años. En vano los congresos erigirán en cabeza de la República este o aquel rincón, la cabeza quedará siempre donde existe por la obra de la Providencia y de los hechos, que son su manifestación»... «Si la



capital de la República Argentina no existiese en Buenos Aires, por el interés del progreso del país sería necesario colocarla allí. Es singular que los reyes de España se hubiesen perjudicado a sí mismos dejándola ahí, y que los americanos quieran hoy dañarse en sus intereses de progreso, llevándola a otra parte »¹. Producida la separación de la Provincia de Buenos Aires en consecuencia de la revolución del 11 de septiembre de 1852 y el rechazo de la Constitución del 53, Alberdi modificó radicalmente su opinión anterior, y se propuso en otra edición de su libro demostrar que « todo gobierno nacional es imposible con la capital en Buenos Aires »²; porque « colocar la cabeza del gobierno nacional en la Provincia cuyo interés local está en oposición con el establecimiento de todo gobierno común, es entregarlo a su adversario para que lo disuelva de un modo u otro en el interés de recuperar las ventajas que le daba la acefalía. Pero algunos años después, Alberdi volvió a sostener sus principios declarados en 1852... En su folleto « La República Argentina consolidada en 1880 », publicado en el año 1881, Alberdi afirmaba que « sacar la capital argentina de Buenos Aires, es invertir toda la Constitución, no sólo escrita, sino *real y virtual*; toda la historia política argentina de que la capital en Buenos Aires es todo el resumen y expresión »... « La cuestión de capital es cuestión de poder, Buenos Aires es la capital argentina, porque ella es el poder argentino »³.

Algunos estadistas que en determinado momento de su vida pública combatieron acremente la federalización de Buenos Aires, quizá inspirados más por los impulsos del partidismo que por la fuerza de una justa convicción, como el general Mitre, se convencieron bien pronto de que la organización constitucional y el funcionamiento regular del gobierno no podían consolidarse sin que la cabeza de la Nación estuviera en la ciudad que la historia había consagrado para ser la residencia de las autoridades nacionales.

415. El artículo 3º de la Constitución de 1853. — La comisión que preparó el proyecto de Constitución entendió que el problema de la capital no tenía sino una solución posible: la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Propuso al Congreso, pues, la siguiente cláusula: « Las autoridades que ejercen el gobierno fede-

(1) *Bases*, etc., 1ª ed. de 1852, ps. 147 y 148.

(2) Edición oficial de 1858 (Bezanzón), t. I, ps. 108 y sigs. donde explica su cambio de opinión.

(3) *Obras completas*, t. VIII, ps. 249 y 250.



ral residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la Confederación por una ley especial». Agregaba la comisión un proyecto de ley reglamentaria de esta cláusula, y otro de ley orgánica para la municipalidad de la capital. Fundamentando su despa-cho decía en el informe ⁴: «La residencia de las autoridades nacionales debe ser aquella en donde con mayor decoro y respetabilidad se presenten ante el extranjero; allí donde estén más en contacto con las potencias amigas; en donde sea más fácil compulsar los archivos y antecedentes diplomáticos, ilustrar la opinión gubernativa, y disponer de los elementos que la calidad de capital de hecho de la República ha dado a Buenos Aires desde la época remota del régimen colonial. En esta parte la comisión cede a una necesidad imperiosa de nuestra manera de ser. No crea ni inventa; salva una dificultad de nuestra organización, del mismo modo y por los mismos medios que lo fué muchos años ha. Después de haber trazado un círculo vicioso con sangre y escándalos, perdiendo un cuarto de siglo en tan abominable tarea, volvemos en materia de capitalización al punto de partida. Esta circunstancia es elocuente. Sin embargo, aún cuando el artículo 3° del proyecto haya de quedar como la ley de la Nación, no por eso se impone la obligación a la Provincia de Buenos Aires de ceder su capital al gobierno federal, hallándose sin representación en el Congreso. Vuestra honorabilidad verá, por la ley orgánica de su referencia, de qué manera ha salvado la comisión esta dificultad transitoria, y espera que vuestra honorabilidad prestará sanción a sus ideas y aceptará la forma en que están presentadas».

La ley reglamentaria que proyectaba la comisión disponía, en efecto, que «la Provincia de Buenos Aires sería invitada en la forma posible, por medio de una comisión del seno del Congreso, a examinar y aceptar la Constitución de la Confederación y la presente ley orgánica» (art. 7°); y que «en el caso inesperado de que la Provincia de Buenos Aires rehusase aceptar la Constitución y la presente ley, el Congreso general Constituyente sancionaría una ley de interinato para suplir la capital de la Confederación» (art. 8°).

416. Refiriéndose al proyecto de ley orgánica para la municipalidad de la capital — el que tiene notable importancia para descu- bir el criterio de los constituyentes sobre la naturaleza del régimen gubernativo y municipal de la capital — la comisión agregaba: «El sistema municipal, palanca del progreso material y de la buena policía de las ciudades, es de esperar que se extienda a toda la Re-

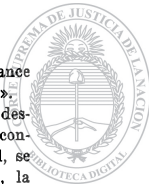
(4) En la sesión del 18 de abril de 1853.



pública y que sea consignado en las cartas provinciales. Por esta razón recomienda la comisión a vuestra honorabilidad una atención especial a la ley referida, acompañada en proyecto para que alcance la perfección posible, puesto que, probablemente, *servirá de modelo para establecer municipalidades en toda la Confederación*. Se permitirá observar la comisión que en la ley proyectada *se ha cuidado de no dar a la municipalidad ingerencia alguna en el gobierno político*, para que esta institución permanezca siempre dentro de la órbita policial, en la cual ha de prestar servicios incalculables e indispensables, hoy que tan abandonadas se hallan las ciudades argentinas, reclamando urgentemente el bienestar, el ornato, la salubridad, que tanto halagan a los hombres en los tiempos modernos ».

417. Puesto en discusión el artículo 3° del proyecto de Constitución, el primero en tomar la palabra fué el diputado Leiva, impugnándolo con los siguientes argumentos⁵. Sostuvo « que la residencia de las autoridades nacionales no debía designarse permanentemente, ni lo designaba ninguna Constitución del mundo y mucho menos debiera hacerlo la nuestra en las actuales circunstancias; pues si hoy parecía conveniente esta residencia en un punto, mañana sería quizá necesario que se trasladase a otro, como había sucedido ya, que las autoridades se trasladasen a Córdoba; y que, aún en el caso de que conviniese hoy que se sitúe en el punto señalado en el artículo en discusión para estar en mayor contacto con las potencias amigas, y con el comercio extranjero, mañana quizá convendría situarla en otra parte más central de la República, porque estén allí más garantidas en el caso de un ataque exterior por el río, o por que convenga colocarlas más a las inmediaciones de las partes pobladas de la República, para que la influencia del poder nacional, estando más inmediata, fuese más eficaz para atender más activamente a las necesidades y progresos de los pueblos: asegurar sus fronteras, garantir su tranquilidad y acallar las tendencias de la anarquía que con frecuencia amaga el sosiego público »... « Que toda ley constitucional debía ser estable y de fácil ejecución, y por eso debía contener sólo principios generales, y no artículos reglamentarios, como consideraba el artículo en discusión »... « Que, por otra parte, se disponía en él, de una propiedad provincial, sin el consentimiento ni concurrencia de esa Provincia a dicha sanción;

(5) En la sesión del 21 de abril.



que, respetando la soberanía de los pueblos, juzgaba esto un avance del Congreso, porque carecía de facultades para dar este paso ».

El diputado Leiva, sobre la base de estas ideas cardinales, desarrollaba su extenso discurso de impugnación al proyecto, y concluía proponiendo el siguiente artículo: « Por una ley especial, se determinará entre las trece provincias reunidas en Congreso, la ciudad donde deben residir las autoridades que ejercen el gobierno federal, hasta que el Congreso nacional nombre, definitiva y oportunamente, la capital de la República ». Este proyecto eludía la solución de la cuestión fundamental y la postergaba indefinidamente. Por lo demás, uno de los argumentos que aparentemente podía tener mayor fuerza, el de que se disponía de un territorio provincial sin recabar antes el consentimiento de la Provincia interesada, no era una imposición, puesto que en la ley reglamentaria a que me he referido hace un momento se establecía que dicha Provincia sería invitada a examinar y a aceptar la Constitución y la ley. Así lo explicaba el doctor Gutiérrez, miembro informante de la comisión, diciendo: « que su independencia (la de B. A.), estaba respetada, puesto que no se había de ir a golpear sus puertas y a mandar; que, siendo la Constitución un elemento de paz y de conciliación, como tal le sería presentada por una comisión del seno del Congreso; y si no era aceptada, se dictaría entonces una ley provisoria sobre capital, como era provisorio el estado actual de esa Provincia ».

418. En la sesión siguiente tomó la defensa del proyecto de la comisión el diputado Zapata, quien pronunció uno de los más notables discursos que contienen nuestros anales parlamentarios, comparable con aquella profunda alocución del doctor Vicente Fidel López, en la Legislatura de Buenos Aires, al discutirse el acuerdo de San Nicolás. El ilustrado constituyente, dijo: « Es sobre manera sensible que ciertos hechos de tal importancia y vitalidad para nuestro país, que resumen, por decirlo así, su suerte y su porvenir mismo, no sean debidamente conocidos y apreciados por todos los hombres que están llamados a influir más o menos directa o indirectamente en sus destinos; no obstante que toda nuestra historia, bien estudiada y comprendida, no es otra cosa que la expresión detallada de esos mismos hechos. Pero es más sorprendente todavía que, aún conocidos por nosotros en la ocasión más solemne, cual es la de constituir la Confederación, no nos podamos poner fácilmente de acuerdo sobre su valorización práctica, a fin de que, aprovechán-

(6) En la sesión del 22 de abril.



donos de la elocuente lección de nuestro pasado, hagamos que el país deje alguna vez de recorrer ese eterno y estéril círculo vicioso, y sea al fin lo que debe y puede ser: un país sólida y verdaderamente constituido »... « Cualquiera conoce, por otra parte, y a primera vista, que es quimérica una Confederación sin un territorio federal donde residan sus autoridades, para evitar el conflicto continuo en que estaría el gobierno federal o nacional y el gobierno de una de las provincias soberanas, en muchos respetos, si ambos hubieren de tener su asiento en el territorio de cualquiera de ellas. — Hablo, señor, de otro hecho mucho más comprensivo, un hecho profundamente histórico y elocuente en nuestro país, que importa nada menos que la posibilidad o imposibilidad de constituirnos en República, y que, por lo mismo, debe preocupar seriamente nuestra atención en estos momentos solemnes. ¿La Provincia y la ciudad de Buenos Aires, en las condiciones y carácter con que han existido hasta hoy, formando una parte integrante de la Confederación y la más importante de ella por su influencia y poder físico y moral, son un elemento de constitución y de organización práctica y posible para la misma Confederación? ¿No son, por el contrario, con esas condiciones y carácter, un principio de constante desequilibrio social, un germen continuo de acciones y reacciones en el país, un semillero eterno de dominación y resistencia, fecundas sólo en sangre y desgracias para toda la República; el antagonismo vivo entre dos poderes pésimamente comprendidos hasta ahora, y deplorablemente estériles para nuestra dicha, el de aquella heroica Provincia y célebre capital, y el de las demás provincias de la Confederación, un obstáculo perpetuo e insuperable de la organización general del país, a que todo argentino aspira? »... « Pues bien, señor, este vital e inmenso problema social para los argentinos, está resuelto con la única solución que tiene en el artículo 3° del proyecto y ley orgánica que lo completa. *Este artículo y ley importan, en mi concepto, toda la Constitución que vamos a dar; suprimirlas sería matar la Constitución en su cuna, sería suicidarnos. Allí está nuestra profunda llaga política: es preciso poner sobre ella el dedo con valor y aplicarle el remedio. De otro modo, nos perdemos haciendo una obra raquítica destinada a perderse en su propia nulidad. No hacemos nada por el país* »... « Decir que la designación de la capital no es para nosotros un punto constitucional, es desconocer toda nuestra historia, es cerrar los ojos a los hechos palpitantes que ella pone a nuestra vista. La federación que muchas veces han proclamado las provincias, si en algunas ocasiones ha importado la defensa de su in-



dependencia y soberanía, las más de ellas ha sido la expresión de justas resistencias al poder abusivo de algunos de los gobiernos de Buenos Aires. Cuando esta Provincia (Santa Fe), ha ido con sus valientes huestes a golpear la puerta del Río de la Plata, no ha ido, no, conducida por la sed de sangre de un pueblo hermano y de sus riquezas propias; ha ido como el hermano desheredado injustamente, a pedir a su hermano opulento participación en la común herencia ».

419. El diputado Zapata se hacía cargo después del argumento que, para sostener la tesis contraria, se aducía con la federalización de un territorio especial en los Estados Unidos. Allá, en efecto, no se resignó ninguno de los estados a ceder sus derechos; y como era imprescindible que en alguna parte residiera permanentemente el gobierno nacional, *se creó una capital ad hoc*, cediendo, al efecto, los estados de Virginia y de Maryland el territorio necesario. « Pero, ¿quién no reconoce la diferencia que hay entre uno y otro caso? » — preguntaba el doctor Zapata. « El antiguo virreynato de Buenos Aires se ejercía desde aquella ciudad, y en toda la extensión de él, por el virrey. Nos emancipamos también de nuestra metrópoli; y los gobiernos de Buenos Aires, sin apercibirse del cambio político y social que esta nueva situación debía producir, continuaron el mismo sistema colonial que ha terminado recién el año pasado y que nos produjo también todas las guerras civiles que han despedazado al país desde nuestra independencia, a las que es preciso que los argentinos de corazón cooperen a poner un término radical ». Ha cía notar el orador el desequilibrio que, para el régimen federativo que se organizaba, derivábase de la existencia de un Estado tan poderoso como el de Buenos Aires, con una capacidad propia susceptible de ejercer una influencia incontrastable en los destinos de la Nación: «... Nos encontramos — decía — con ese gran problema que he indicado y que se nos presenta como un gigante predispuesto a destruir toda tentativa de organización, mientras no se le resuelva radicalmente, porque él revela un desequilibrio, una deformidad, y tal falta de condiciones convenientes en uno de los elementos que van a confederarse, ha hecho hasta ahora, y hará, mientras subsista, completamente imposible la Constitución práctica del país ».

420. Le siguió en el uso de la palabra el diputado Zavallía, demostrando también las conveniencias de federalizar la ciudad de Buenos Aires, aunque disentía con la comisión en cuanto a los términos de la cláusula propuesta; « porque — decía — no aceptada la capitalización por Buenos Aires, habría en la Constitución un artículo sin efecto ni aplicación, lo que se evitaría por la modificación



que se proponía, y era la siguiente: Las autoridades que ejercen el gobierno federal, residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declarará capital de la Confederación, bajo las condiciones establecidas por una ley especial».

Por la federalización de la ciudad de Buenos Aires en la forma propuesta por la comisión, se pronunciaron los diputados Lavaise y Huergo, afirmando el primero que eso «era todo el fundamento de la organización nacional», y «la experiencia demostraba que Buenos Aires, capital de una Provincia inmensa y poderosa y al mismo tiempo capital de la Nación, como de hecho la había sido hasta hoy, era el origen de las eternas cuestiones que han dividido a los argentinos». Y el segundo decía: «la geografía, la tradición y la conveniencia designan a Buenos Aires como capital de la República, porque allí está todo el servicio público organizado en este sentido, allí está nuestra aduana principal, nuestro puerto más asequible al extranjero, y allí también el foco principal de la civilización argentina».

Ninguno de los argumentos que hicieron los defensores del proyecto pudo ser levantado, y el artículo 3º se aprobó por mayoría en los mismos términos en que había sido propuesto por la comisión.

421. Me he detenido quizá demasiado en transcribir las partes medulares de los discursos que se pronunciaron en aquella memorable sesión del Congreso Constituyente; pero he creído necesario abundar en tanto detalle porque así quedarán mejor comprendidos los graves motivos de orden constitucional y político que impusieron esa solución patriótica. Desde luego, se habrá advertido que no podían buscarse analogías entre la situación política de nuestro país en este punto, cuando se efectuaba la organización, y la de los Estados norteamericanos cuando realizaron la suya. (Los antecedentes históricos, como se ha hecho notar, eran completamente distintos. Los estados americanos nunca tuvieron su capital común mientras dependieron de la Gran Bretaña, puesto que no tuvieron autoridades residentes comunes a todos ellos. Cada colonia se manejaba por su cuenta, independientemente de las demás, y cuando comenzaron su organización política con el Congreso continental, éste anduvo peregrinando de un lugar a otro: de Filadelfia, en el Estado de New York, pasó a Princeton, en New Jersey, y otras veces se reunió en Annapolis, Maryland. — Ningún Estado, como he dicho, quería ceder sus derechos y, por otra parte, no convenía a los intereses supremos de la Unión que esas autoridades se radicaran en una ciudad que fuese a la vez capital de un Estado. «La necesidad indispen-



sable de autoridad completa en el asiento del gobierno — decía Madison — lleva consigo su evidencia misma. Es una atribución que ejercen todas las legislaturas de la unión, podría decir del mundo, en virtud de su supremacía general. Sin ella, no tan sólo la autoridad pública podría ser insultada y sus procedimientos impunemente interrumpidos, sino que la dependencia de los miembros del gobierno general del Estado donde se hallase el asiento del gobierno, para su protección en el ejercicio de sus deberes, podría traer sobre los consejos nacionales la imputación de temor o de influencia, igualmente deshonrosa para el gobierno y disgustante para los demás miembros de la Confederación »⁷. Estos fueron los motivos que, robustecidos por circunstancias de hecho, determinaron a la Convención de Filadelfia a insertar en la Constitución una cláusula que autorizara al Congreso para erigir la capital de la Nación en un sitio que no quedara dependiente de algunos de los gobiernos locales, y sobre el cual aquel cuerpo nacional ejerciera una legislación *exclusiva*. En efecto; el artículo I, sección 8ª, cl. 17, prescribe que el Congreso tendrá poder para... « ejercer una legislación exclusiva, en cualesquiera casos, sobre el distrito (no excediendo de diez millas cuadradas) que por cesión de los estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del gobierno de los Estados Unidos ». Se creó, por consiguiente, una capital, que se llamó Washington, en homenaje al hombre que con su espada aseguró la independencia nacional y con su genio la organización política.

El artículo 3º de la Constitución argentina tenía también en la misma su complemento indispensable para garantizar el libre funcionamiento de las autoridades nacionales: el inciso 27 del artículo 67, que da poder al Congreso para « ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación », y el inciso 3º del artículo 86, que hace del Presidente de la República el « jefe inmediato y local » de aquélla; cláusula ésta que no tiene concordante en la Constitución norteamericana.

422. La reforma de 1860. — El localismo porteño impidió, como se sabe, que la organización constitucional quedara finiquitada en 1853. / A pesar de la política conciliatoria del gobierno de la Confederación, Buenos Aires se rehusó a consentir en su reincorporación sobre la base de la ley suprema jurada por todas las provincias y del acatamiento a las autoridades federales debidamente

(7) *The Federalist*, n° 43.



organizadas. En efecto; la Constitución y las leyes orgánicas le fueron ofrecidas por una comisión del Congreso Constituyente y las rechazó con arrogancia, porque los políticos dirigentes en la ya entonces gran ciudad del Plata buscaban establecer su hegemonía en toda la Nación, haciendo prevalecer sus principios, sus tendencias y sus particulares intereses. En esta contienda — que repetidas veces llegó hasta el choque de las fuerzas armadas de una y otra parte — estaban empeñadas la Confederación y la Provincia disidente, cuando la batalla de Cepeda vino a decidir el triunfo de la causa nacional. Se concertó el pacto de noviembre de 1859, y en él se aseguraron todos los derechos que la Provincia podía justamente reclamar. El convenio de San José de Flores salvaba « la integridad del territorio de Buenos Aires, que no podrá ser dividido — decía — sin el consentimiento de su Legislatura » (art. 5°). El artículo 3° de la Constitución, quedaba, pues, reformado virtualmente por el imperio de las circunstancias.

Reunida la Convención provincial que el pacto autorizaba, el primer asunto que como materia de discusión se propuso fué la reforma del citado artículo 3°. A este respecto decía el informe de la comisión que presentó las enmiendas: «... La Provincia de Buenos Aires, que desde 1816 reclamó sus prerrogativas de tal, renunciando al honor de ser la capital de la República, no podía consentir en ser despojada de su ser provincial, con grave perjuicio de sus intereses locales, y con graves inconvenientes para el pueblo de la Nación; sobre todo cuando se había dispuesto de su territorio y de su propia capital sin su consentimiento, y contrariando, por el contrario, su voluntad expresa. Por esto fué que el pacto del 11 de noviembre, dando por nulo lo que de hecho y de derecho lo era, salvó por el artículo 5° la integridad del territorio de Buenos Aires, determinando que no podría ser dividido sin el consentimiento de su Legislatura. Esto no importaba en el fondo otra cosa sino reconocer a Buenos Aires lo que ya se había reconocido a las demás provincias, pues por el artículo 13 de la Constitución se establece que « no podrá erigirse una Provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de las legislaturas interesadas ». Así quedó virtualmente reformado por el pacto, aunque de una manera negativa, el artículo 3° de la Constitución federal ». Al considerar este artículo, las opiniones de la comisión se dividieron en tres sistemas: 1° Que la Capital debía estar en Buenos Aires, ya fuese que su territorio se dividiese o no; 2° que, habiendo el pacto del 11 de noviembre reformado virtualmente el



artículo 3º, dándolo por derogado, podía sin peligro dejarse en el texto, tal como estaba; 3º Que la capital debía estar precisamente en un distrito del Congreso, fuera del territorio de Buenos Aires. Esta última opinión fué la que prevaleció en la comisión, después de largas y detenidas discusiones, cuyo resumen se encuentra en el número 2 de *El Redactor*. . . La reforma del artículo se formuló de manera que, consagrando el hecho ya expresado, permitiese a la Convención *ad hoc* adoptar la resolución que considerase más conveniente para dar a la República una capital »⁸.

Extensas fueron, en verdad, las deliberaciones que sobre esta cuestión fundamental tuvieron lugar en el seno de la comisión. Su relación completa ocupa seis páginas a doble columna en la publicación oficial citada, y sería fatigoso reproducirla aquí.

423. En la sesión del 25 de abril, la Convención provincial comenzó la discusión de la reforma propuesta por la comisión, que estaba redactada en estos términos: « Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse ». El convencional doctor Estéves Sagú se opuso a que en la Constitución se incluyera una cláusula relativa a la capital de la Nación y propuso, en consecuencia, suprimir totalmente el artículo 3º: « Yo pregunto — decía — ¿ en virtud de qué principio de derecho constitucional se puede establecer eso en una Constitución? He dicho que es innecesario, que es inútil, y que puede ser hasta perjudicial ». Le contestaba el convencional Mármol, a nombre de la comisión, explicándole las razones que ésta había tenido para proyectar la enmienda en la forma transcrita: « La comisión — expresaba — no quiso arrebatar al Congreso la facultad que el espíritu de este artículo le concedía y dijo: no es Buenos Aires la capital, pero determine el Congreso el punto de la República que debe serlo. Pero hizo más: comprendió, como se ha dicho muy bien, que el Congreso en ningún caso podía disponer del territorio de los estados, que cada uno estaba en su derecho, como lo estaba Buenos Aires, de negar a la Legislatura nacional la competencia para disponer de su territorio, y entonces la comisión dijo: determine el Congreso legislativo el lugar de la capital, *previa la aceptación de las legislaturas provinciales*. Esto no sólo conciliaba el espíritu de la Constitución, no sólo se ponía en armonía con el

(8) *Convención nacional de 1898 y antecedentes*, (publ. of. cit.), p. 1119.



pacto, sino que salvaba los derechos de las provincias, que era también uno de los mandatos de la Convención, como de todo cuerpo constituyente en el sistema federal, que, atendiendo a las exigencias de la Nación, no debe perjudicar a los intereses de las localidades ».

El convencional Mitre emitía su opinión con palabras y conceptos tan claros que indirectamente daba la razón en ese momento a los constituyentes del año 53, cuando decidieron incluir en la Constitución una cláusula especial sobre la residencia de las autoridades federales en una ciudad determinada: « Que una capital debe haber es principio general y constitucional, que no puede contestarse por lo que respecta a las federaciones; como lo observé antes, tiene sus especialidades en cuanto a su aplicación, pudiendo decirse que en ellas es materia de una ley constitucional, *de que no puede prescindirse, sin dejar incompleto el sistema* »... « Así es que no se ha meditado bien al pretender parangonar la capital de una Nación federal con la de una Nación unitaria, al menos que se quiera realizar entre nosotros la teoría sencillísima de aquel gobernante boliviano, que decía: la capital es el lomo de mi caballo »...

La reforma propuesta fué aprobada en la misma sesión, y después aceptada por la Convención nacional.

424. Las leyes de federalización de 1862. — A pesar de que la organización constitucional del país quedó del todo terminada con la reforma de 1860 y de que las exigencias del localismo porteño fueron justamente satisfechas con ella, el gobierno de Buenos Aires suscitó bien pronto nuevas dificultades al gobierno de la Confederación, que residía aún en la ciudad de Paraná, presidido por el doctor Santiago Derqui. El año siguiente de haberse jurado en toda la Nación la Constitución reformada, el general Mitre, Gobernador de Buenos Aires, se levantó en armas nuevamente contra las autoridades federales, consiguiendo esta vez derrocarlas en la batalla de Pavón. Como encargado de las relaciones exteriores por las provincias y jefe provisorio del ejecutivo nacional, convocó a elecciones de renovación del Congreso, el cual poco después se instaló en la vieja capital, donde aquel actuaba.

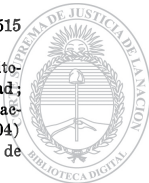
El general Mitre comprendió entonces que no era posible gobernar el país sino desde Buenos Aires, como lo previeron los constituyentes de 1853; pero en la aplicación de este concepto fué mucho más allá del límite que razonablemente le habían determinado aquellos sabios legisladores, y propuso al Congreso *la federalización de toda la Provincia de Buenos Aires*. El Congreso, cediendo a tan



alta influencia, sancionó la ley del 28 de agosto de 1862 (nº 12), cuyos artículos substanciales eran éstos: « En el próximo período legislativo de 1863, el Congreso nacional determinará el punto que haya de ser capital permanente de la República » (art. 1º). « Durante el término de tres años contados desde la publicación de esta ley, las autoridades nacionales continuarán residiendo en la ciudad de Buenos Aires, la cual como la Provincia queda federalizada en toda la extensión de su territorio » (art. 2º). « La Provincia de Buenos Aires durante el mismo término, queda bajo la inmediata y exclusiva dirección de las autoridades nacionales con las reservas y garantías expresadas en la presente ley » (art. 3º). « Esta ley será presentada a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, para su aceptación, a la brevedad posible en la parte que le es relativa » (art. 15).

Es verdaderamente difícil explicar este radicalísimo cambio de criterio que se operó en el fogoso defensor de los « derechos de Buenos Aires », en seguida de lograda su exaltación a la primera magistratura de la República. Otros se encargarán de dar esa explicación; por mi parte, y en cuanto interesa a esta obra, debo limitarme a decir que la ley que destruía tan completamente los derechos y la autonomía política de dicha Provincia fué ofrecida por el encargado del poder ejecutivo a la Legislatura, acompañada de un mensaje en el cual pretendía cohonestarla con las altas conveniencias de la Nación: « Al someterla a vuestras deliberaciones — decía — el P. E. cumple con el deber de manifestaros que, cuando la idea que esa ley encierra tuvo su origen en el seno del Congreso, él le prestó su apoyo; como una ley sería que tenía en vista hacer efectiva la nacionalidad argentina *sobre la base de la Provincia de Buenos Aires*, dando al gobierno nacional que se establezca, los medios suficientes de consolidar la nueva situación, creada bajo la influencia del pueblo de Buenos Aires, presidiendo a las provincias hermanas en la tarea de la reorganización ». Estos párrafos revelan claramente cuál era el designio político que el general Mitre tenía en las circunstancias en que le había tocado desempeñar la jefatura del gobierno, y puede afirmarse que en ese designio resucitaba quizá la antigua idea unitaria, que ahora se expresaba encubierta con las formas oficiales del federalismo constitucional.

425. Demás estaría decir que la ley de 1862 era completamente contraria a la Constitución, porque: 1º, el artículo 3º de ésta sólo autoriza al Congreso para federalizar *una ciudad* y no una Provincia; 2º, el artículo 67 inciso 27 y el artículo 86 inciso 3º, dan al



Congreso y al poder ejecutivo autoridad exclusiva sobre el territorio de la capital que debe ser, según el artículo 3, una ciudad; 3º, el artículo 13 no permite la *supresión* de provincias, sino su fraccionamiento o agrupación; y 4º, por « pactos especiales » (art. 104) la Provincia de Buenos Aires se había reservado la integridad de su autonomía, de su territorio y de sus derechos.

Como pudo preverse, la Legislatura rechazó *in limine* la ley-proyecto para federalizar toda la Provincia. Estuvo en su derecho, y al proceder así, no sólo salvó la autonomía propia sino también nuestras instituciones federales, seriamente amenazadas por esa medida política desatinada.

El Congreso sancionó entonces la ley del 8 de octubre (nº 19), que establecía: « Las autoridades nacionales residirán en el municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo los términos y condiciones ofrecidas por la Legislatura de dicha Provincia, en las bases sancionadas por ella el 25 de septiembre del corriente año, y comunicadas al Congreso por el encargado del ejecutivo nacional en la nota de fecha 29 del mismo mes, y hasta que se establezca la capital permanente de la Nación ». Las bases sancionadas por la Legislatura provincial eran las siguientes: se aceptaba la residencia de las autoridades nacionales en la ciudad de Buenos Aires « hasta tanto que el Congreso dicte la ley de capital permanente »; continuarían residiendo en la misma las autoridades provinciales, « si ellas no creyesen conveniente trasladarse a otro punto »; la ciudad de Buenos Aires conservaría su representación en la Legislatura local; el banco y demás establecimientos públicos de la Provincia radicados en el municipio y pertenecientes a ésta, serían regidos y legislados por sus autoridades; los tribunales y juzgados de la Provincia conservarían su jurisdicción en el municipio; el régimen municipal, sobre la base entonces existente, quedaría asegurado; la ley de federalización provisoria sería revisada a los cinco años por el Congreso y la Legislatura local⁹.

De acuerdo con el régimen provisorio que arbitraba la ley del 8 de octubre, llamada *ley de compromiso*, las autoridades nacionales y provinciales residieron en esta ciudad durante los cinco años estipulados. En 1867 venció el plazo, y el arduo problema se presentó otra vez con todas las dificultades y complicaciones anteriores.

Diversas tentativas se hicieron después en el seno del Congreso

(9) Mensaje del encargado del poder ejecutivo nacional al Congreso; *Reg. Nac.* (ed. 1883), t. IV, nº 5680.



para resolverlo; más todas fracasaron por diferentes motivos ¹⁰. Buenos Aires fué, entretanto, la capital de hecho, y en ella se radicaron sin interrupción hasta 1880 las autoridades federales. Pero en este año las cosas llegaron a una situación extrema, como va a verse en seguida.

426. La federalización definitiva en 1880. — En vísperas de las elecciones presidenciales, al finalizar la administración del doctor Nicolás Avellaneda, la tirantez de relaciones entre el gobierno federal y el de la Provincia de Buenos Aires, desempeñado por el doctor Carlos Tejedor, era ya por demás alarmante. Este último había levantado su candidatura presidencial en frente de la candidatura del general Roca, que gozaba de grandes simpatías en las provincias. El Gobernador Tejedor, desgraciadamente impelido por sus ambiciones políticas, se alzó en armas contra el gobierno nacional, declarándose así en abierta rebelión. El Presidente Avellaneda y la mayoría del Congreso se retiraron al vecino pueblo de Belgrano, donde se instalaron provisionalmente (ley del 2 de agosto de 1880, n° 1025), por no hallarse garantizada su seguridad en la ciudad que podían dominar los revolucionarios. Vencidos éstos, el doctor Tejedor renunció su cargo, y el Congreso sancionó la ley del 20 de septiembre (n° 1029), auspiciada por el Presidente en su mensaje del 24 de agosto, determinando que la capital definitiva de la Nación sería la ciudad de Buenos Aires, una vez que la Legislatura local hiciera la cesión prevista en el artículo 3° de la Constitución. « Es la única solución de nuestro problema — decía el doctor Avellaneda en su mensaje — fecunda para el porvenir, porque es la sola que no se improvisa o inventa, la que viene traída por las corrientes de nuestra propia vida, y la que se encuentra en la formación y en el desenvolvimiento de nuestro ser como Nación. Es también — agregaba — la única solución en la verdadera acepción de la palabra, y ante los intereses presentes, porque da estabilidad y crea confianza, mientras que cualquiera otra solución proyectándose con sus consecuencias en lo desconocido, infunde sospecha o recelos y engendra peligros ».

(10) El Congreso sancionó una ley el 6 de julio de 1869, fijando la capital en la ciudad del Rosario, sujeta a la ratificación de la Legislatura de Santa Fe, en virtud de la cesión que hizo ésta por ley del 28 de julio de 1867; pero fué vetada por el Presidente Sarmiento. Los otros intentos para resolver la cuestión sobre capital no tuvieron mayor trascendencia, porque no respondían, sin duda, a una idea viable.



427. Aunque en la misma ley se dispuso que ella sería ofrecida a la Legislatura para su aprobación, el Congreso de Belgrano, en previsión de que ésta la rechazara, sancionó otra ley el mismo día (n° 1030), por la cual resolvía terminantemente esa dificultad en la forma siguiente. «Si hasta el 30 de noviembre próximo la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, no hubiese hecho la cesión de que habla la ley de esta fecha sobre la capital de la República, el poder ejecutivo convocará una Convención nacional a objeto de reformar el artículo 3° de la Constitución, designando en él la capital permanente de la República, y a más el artículo 104 de la misma en su segunda parte»: Esta ley se fundaba en las indicaciones imperativas del patriotismo y en las supremas conveniencias de la Nación, cuya vida normal no podía continuar por más tiempo sujeta a las veleidades del localismo estrecho de una sola Provincia. El dilema era formidable, pues estaba apoyado por la fuerza del derecho y por el poder de la Nación, que triunfaban así con la consolidación definitiva de sus instituciones históricas. Si la Legislatura rechazaba la ley de federalización del municipio porteño, convocábase una Convención para restablecer el primitivo texto de 1853; y la fuerza, que en ese caso estaba al servicio del derecho de la Nación, hubiera concluido con la resistencia secular.

428. Avellaneda, que tuvo la gloria de ser el agente de la voluntad nacional en la ejecución de las leyes dadas por el Congreso de Belgrano, pasó a la Legislatura un mensaje notable, en el que uno no sabe qué admirar más: si la profundidad de sus conceptos históricos y políticos, o la belleza de su estilo correctísimo y firme a la vez. «Así la ley por la que la República debe entrar en el dominio de su capital histórica y necesaria, es aguardada — decía — hace más de medio siglo como un corolario de la revolución de Mayo, y como una de las mejores garantías para la subsistencia del nuevo régimen, que fué entonces establecido para honor y gloria del pueblo argentino»... «La ley que declara a Buenos Aires capital de la República, no hace sino ratificar un hecho que es el resumen y una de las causas a la vez de toda nuestra historia»... «El día de la solución, por tantos años esperado, ha llegado inevitablemente. Buenos Aires no debe continuar siendo la mansión común de dos gobiernos, que puedan fácilmente descender a las discordias sangrientas, por la fuerza fatal de los hechos mal arreglados y sin que la voluntad individual acierte a impedirlo».

La Legislatura provincial, por ley del 26 de noviembre del mismo año, cedió el municipio federalizado; y al comunicarla al gobierno



nacional el Gobernador, doctor Romero, declaraba: « Con la solución de esta grave y trascendental cuestión, *queda cerrado para siempre el período de las luchas y discordias internas*, que las necesidades de los pueblos o el pretexto de los partidos o círculos provocaban en holocausto de la formación de la nacionalidad argentina y sus instituciones definitivas. Buenos Aires capital de la República es la paz, y con ésta el engrandecimiento presente y futuro de toda la República queda asegurado » ¹¹.

429. Con la federalización definitiva de la ciudad porteña quedaba afianzada nuestra organización institucional, cumpliéndose así los altos propósitos de los constituyentes de 1853, quienes, en esta cuestión, como en las demás que tuvieron que afrontar, demostraron poseer una clarividencia ejemplar. El régimen federal habría sido en nuestro país irrealizable si no se hubiera solucionado ese arduo problema político, económico y social en la forma en que lo fué a los setenta años de haber sido planteado (1810-1880). El equilibrio necesario entre los estados componentes del Estado federal no habría existido, como lo advirtió el diputado Zapata en el Congreso Constituyente de 1853. La población de la ciudad metropolitana ha de llegar hoy a dos millones y medio de habitantes, y la de la Provincia de Buenos Aires pasa de esa cifra. Tendríamos, entonces, que la población de uno sólo de los estados locales excedería de la tercera parte de la población total de la República (probablemente más de 14.000.000). A Buenos Aires le correspondería, pues, más de la tercera parte de la representación parlamentaria y otro tanto en el colegio electoral que nombra al Presidente; y si bien es cierto que no es en la cámara de diputados donde las autonomías provinciales están representadas, sino en el senado, no lo es menos que esa representación de Buenos Aires, de una sola Provincia, podría imponer siempre a las demás el criterio político local y los intereses fiscales y económicos de la región. Esto entrañaría la ruina completa del régimen institucional, tan laboriosamente elaborado en nuestra historia, y el país volvería a soportar las consecuencias de un localismo que siempre obstaculizó las soluciones amplias y verdaderamente nacionales.

(11) No creo necesario referir y comentar aquí los debates habidos en la Legislatura, que pueden verse en una publicación especial muy completa que lleva por título: *Debates sobre la cuestión Capital en la Legislatura de la Provincia* (1881). Para tener una amplia y documentada información sobre los sucesos de 1880, véase el interesante libro del doctor Felipe Yofre, *El Congreso de Belgrano* (Bs. Aires, 1928).



430. Gobierno y administración de la capital. — Como antes he dicho, era imprescindible que después de federalizada la ciudad de Buenos Aires quedara ella bajo la dirección superior, bajo el *gobierno exclusivo* de los poderes políticos de la Nación. Por esto fué que los autores de la Constitución completaron la declaración contenida en el artículo 3° con los artículos 67, inciso 27 y 86 inciso 3°; «Corresponde al Congreso — dice el primero de estos textos — ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación»; y el segundo, que el Presidente «es el jefe inmediato y local» de la misma. Se deduce, pues, de estos dos preceptos, que el *gobierno* de la capital debe ser ejercido por el Congreso y el Presidente; el Congreso como Legislatura local y el Presidente como jefe o ejecutivo inmediato. El inciso 27 del artículo 67 fué tomado de la cláusula 17, sección 8ª, artículo I de la Constitución de los Estados Unidos, que dispone: el Congreso tendrá facultad... «para ejercer una legislación exclusiva en todos los casos, cualesquiera que fueren, sobre un distrito — no excediendo de diez millas cuadradas — que por cesión de los estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del gobierno de los Estados Unidos», etc.

Mas no porque nuestra Constitución haya encomendado al Congreso y al Presidente el alto gobierno político de la capital de la Nación, deberá concluirse que ha librado al criterio discrecional de aquel cuerpo legislativo la determinación del *régimen administrativo* que la misma ha de tener. Los constituyentes del 53 expresaron con claridad admirable su pensamiento respecto de esta cuestión tan interesante, como se hizo notar al comienzo de este capítulo.

En efecto; en la sesión del 6 de mayo, a los cinco días de sancionada y firmada la Constitución, sus autores aprobaron *unánimemente* (dice así el acta), el ya referido proyecto de ley orgánica, habiéndosele hecho tan sólo «muy ligeras modificaciones».

Pero, creo necesario, antes de explicar dicha ley orgánica, señalar otra vez la distinción que los constituyentes hacían entre *gobierno político* de la capital y «*régimen municipal*» o *régimen administrativo de la misma*. El primero, como he dicho, lo encomendaron al Congreso y al Presidente (arts. 67, ins. 27, y 86 inc. 3°); pero el segundo, de naturaleza completamente diversa, lo reservaron para que fuera ejercido por una municipalidad, en la forma que expondré más adelante. Y no hubiesen podido proceder lógicamente de otra manera, porque no habría sido conveniente, ni tampoco justificable, que hubieran desvirtuado y complicado las funciones



legislativas del Congreso nacional encomendándole las tareas minuciosas y peculiares de la administración local. « De manera que hay que establecer una división profunda y completa — decía el senador Pellegrini cuando se discutía la ley orgánica de 1882¹² — entre la administración municipal de una ciudad, que tiene sólo a los servicios de higiene, ornato y demás que están a cargo de la municipalidad, y los altos fines políticos del poder ejecutivo de la Nación. Este gobierno comunal, esta administración de los intereses municipales, estos servicios ordinarios de una ciudad, deben estar a cargo exclusivamente de sus vecinos, y en manera alguna se puede aceptar y creer que estén a cargo del poder general de la Nación ».

431. Así, el Congreso, por su parte, coopera en el ejercicio de ese alto gobierno político de la capital federal, por medio de su poder para legislar *exclusivamente* sobre ella, según lo previene el inciso 27 del artículo 67. El sentido preciso de esta cláusula lo ha fijado más de una vez la jurisprudencia de la Corte Suprema. Este tribunal, en el caso del Banco de la Provincia de Buenos Aires *versus* Ocampos y otros¹³, confirmó, *por sus fundamentos*, la sentencia de la cámara de apelaciones de la capital, cuya doctrina pertinente es necesario conocer porque interpreta y define con exactitud la cláusula constitucional. Es ésta: « El artículo 36 de la Constitución inviste al Congreso con todo el poder legislativo de la Nación. Así, si fuese cierto que una Provincia tuviese, en alguna materia, un poder legislativo sobre la Nación, sería falso el artículo 36 citado, porque el fundamento principal de todo raciocinio es el principio de contradicción: no es posible que una cosa sea y no sea al mismo tiempo. « Todo el poder legislativo de la Nación reside en el Congreso »; « algún poder legislativo sobre la Nación reside en un Estado », son dos proporciones que se excluyen recíprocamente; y como la primera es evidentemente cierta, la segunda tiene que ser evidentemente falsa. Prosiguiendo este raciocinio, tenemos que el inciso 27 del artículo 67 de la Constitución atribuye al Congreso el poder de ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación, y por el inciso 28 le da poder para hacer todas las leyes convenientes para el ejercicio del anterior poder. Si es cierto que el Congreso está investido exclusivamente por los anteriores artículos de todo el poder legislativo en la capital de la Nación, no puede serlo que la Provincia de Buenos Aires tenga al-

(12) *Discusión de la Ley Orgánica Municipal* (publicación oficial (1895), t. II, p. 19.

(13) C. S. N., t. 61, ps. 133 a 164.



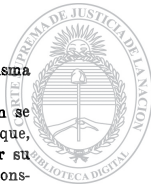
gún poder legislativo en la capital de la Nación, porque entonces tal poder legislativo dejaría de ser *exclusivo* del Congreso para ser *compartido* con la Legislatura de dicha Provincia... « Esta soberanía de la Nación en el territorio de la capital es *absoluta e incommunicable*; ella no está dividida en los departamentos legislativos, ejecutivo y judicial que forman el gobierno, sino que, por el contrario, la Nación la ejerce por medio de sus diversos departamentos... « Desde luego, aceptar que otro poder puede extender su autoridad a la capital de la Nación, es aceptar la coexistencia de dos poderes, es aceptar el *imperium et imperium*, es herir la integridad de tan privilegiada soberanía conferida a la Nación sobre ese territorio ».

Este poder de ejercer una legislación exclusiva sobre el territorio de la capital, que la Constitución confirió al Congreso por razones históricas y políticas referidas en páginas anteriores, ha sido consagrado en toda su integridad por la jurisprudencia uniforme de la Corte ¹⁴.

432. Pero se arguye por algunos que, en consecuencia de este poder, el Congreso está autorizado para dar a la *administración* de la capital cualquier forma, para establecer cualquier régimen municipal. Esta tesis, desarrollada y sostenida por escritores distinguidos, ha sido aceptada también por el ejecutivo y por el mismo Congreso en ciertas ocasiones. Entre otros, el doctor Saavedra Lamas, en un interesante libro, expresa esta opinión con las siguientes palabras, que contienen toda su argumentación: « No hay incongruencia en la obra de los constituyentes; ellos hicieron « las concesiones que eran necesarias al sentimiento localista » (Estrada); pero dieron también otra prueba de alta previsión, dejando librada al criterio del Congreso, la forma o sistema de organizar nuestro régimen municipal, tal cual fuera necesario o conveniente, en las mutaciones que se produjeran en el tiempo, sobre las condiciones de una sociedad, que avanzaba a grandes aunque inciertos destinos » ¹⁵. Otro

(14) C. S. N., t. 114, p. 161 (C. Seguín y otros v. Municipalidad de Buenos Aires); t. 114, p. 68 (*in re* L. Salva y otros); t. 115, p. 93 (V. Loveira v. E. T. Mulhall); t. 119, p. 247 (*in re* T. Antilli y A. Barrera); y especialmente t. 147, p. 248 (*in re* Banco de Córdoba, su sucursal en Buenos Aires, 1926). Por mi parte, he considerado más detalladamente esta cuestión en mi *Doctrina Constitucional* (1928), págs. 187 y siguientes. Remito, pues, al lector, a esa obra como complemento de las explicaciones que doy en el texto.

(15) *Sistema Municipal de la Capital de la República*, (tesis doctoral laureada, Buenos Aires, 1903), p. 66.



escritor y estadista, el doctor J. V. González, participa de la misma opinión ¹⁶.

Los que sostienen tal tesis apóyanse en que la Constitución se presta a deducir cualquier interpretación en este punto, porque, afirman, ella no es suficientemente clara como para determinar su sentido preciso. Olvidan que la interpretación auténtica de la Constitución es la que, en este caso como en todos, conducirá fácilmente a la conclusión verdadera. Y esta interpretación auténtica demuestra bien palmariamente que la capital federal debe tener un régimen municipal *electivo*, tal como está prescripto para las provincias por el artículo 5° de la Constitución.

En efecto; cuando el Congreso Constituyente sancionó el 6 de mayo de 1853 ¹⁷ la ley orgánica para la municipalidad de Buenos Aires — declarada ya capital de la Nación por el artículo 3° de la Constitución — adoptó el principio de la elección popular, como va a verse en seguida. Tomó el Congreso el texto de esa ley — casi literalmente — de un decreto expedido por el Director provisorio el 2 de septiembre del año anterior, estableciendo la municipalidad de la ciudad porteña ¹⁸.

433. Municipalidad electiva. — La citada ley del 6 de mayo creó la municipalidad electiva, constituida en la siguiente forma:

« Los miembros fundadores de la municipalidad — decía el artículo 4° — serán nombrados por la primera vez con arreglo a la ley de elecciones para diputados al Congreso, y entrarán desde luego en el ejercicio de sus funciones, prestando el juramento y cumpliendo los demás requisitos que se dirán. En lo sucesivo serán elegidos dos por cada parroquia conforme a la ley que se dicte para arreglar las elecciones de los municipales ». La municipalidad debía renovarse por mitades cada año. « El presidente y dos suplentes — según el art. 6° — serán nombrados a propuesta en terna que haga la municipalidad entre sus miembros por el Presidente de la Confederación Argentina, de manera que designado por la terna del presidente, los dos restantes son los suplentes ». Reglamentaba con minuciosidad las funciones municipales, cuyo carácter era sim-

(16) *Debates Constitucionales* (Bs. Aires, 1898-1902), t. II, ps. 50 y sigs.

(17) Esta interesante ley, que no figura en el Registro Nacional, ha sido publicada en la colección de *Documentos relativos a la Organización Constitucional de la República Argentina*, de la Facultad de Filosofía y Letras, cit., t. II, p. 447 (apéndice).

(18) *Reg. Nac.*, (ed. 1882) t. III, p. 43, n° 3026.



plemente administrativo. Tanto esa ley como el decreto de Urquiza, que fué su antecedente inmediato, consideraban acertadamente a la municipalidad sólo como « una asociación de familias, unidas por intereses, bienes y derechos comunes »¹⁹.

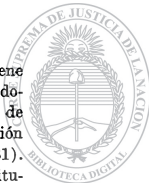
Puede afirmarse, pues, que para los autores de nuestro código supremo el régimen municipal de la capital debía ser electivo, esto es, constituido sobre la base del sufragio popular, con funciones de simple administración de los intereses comunales.

Ellos atribuían al régimen municipal democrático una grande importancia institucional, como se deduce del artículo 5° de la Constitución, que exige a las provincias lo aseguren en su territorio para poder gozar de la garantía del gobierno federal. Esta condición, que no la incluía Alberdi en su proyecto, ni se encuentra en la Constitución suiza, donde éste se inspiró para redactar la parte correspondiente de aquél, fué una concepción original de aquellos sabios legisladores, ocasionada por los motivos que expresa el informe de la comisión del Congreso, ya citado.

434. Por lo demás, existen en la Constitución varios artículos que demuestran concluyentemente que la capital argentina no puede tener el mismo régimen municipal que corresponde a la capital norteamericana. Dejando a un lado las profundas diferencias de carácter histórico que en uno y en otro país condujeron a muy diversas soluciones, basta recorrer ambas constituciones para evidenciar la verdad de lo afirmado. El distrito federal en Estados Unidos, Columbia, con la ciudad capital, Wáshington, no tiene representación en el Congreso, ni elige electores de Presidente y Vice. No goza de ninguna clase derechos políticos²⁰. Contémplese ahora

(19) Véase mi *Introducción al Derecho Público Provincial*, págs. 328 y sigs.

(20) La Corte Suprema norteamericana, ha tenido, pues, fundamentos suficientes para establecer las doctrinas que siguen: «... No suponemos que sea necesario al gobierno municipal, o a la responsabilidad municipal, que sus empleados deban ser elegidos por el pueblo. El gobierno propio local es indudablemente deseable cuando no hay poderosas razones contra su ejercicio. Pero eso no es requerido por algún principio inexorable. Todos los gobiernos municipales son agencias del superior poder del Estado o gobierno por el que ellos son constituidos, y son investidos solamente con algunos poderes subordinados de legislación local y contralor, como la superior Legislatura juzgue conveniente conferirlos. Las formas de estas agencias y el modo de nombrar los empleados para desempeñarlas, son materias pertinentes a la discreción legislativa. Frecuentemente los comisionados son nombrados por la Legislatura o por el ejecutivo de un Estado para la administración de los negocios municipales, o alguna porción de ellos; a veces temporariamente, a veces permanente-



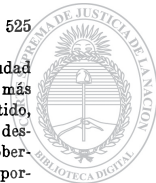
la situación constitucional y política de la capital argentina: tiene representación en la cámara de diputados (art. 37), y dos senadores como cualquier Provincia (art. 46); elige también electores de Presidente y Vice (art. 81); y, finalmente, la misma Constitución ha previsto la existencia de una *municipalidad* en ella (art. 81). Es verdad que el Congreso, por prescripción expresa de la Constitución (art. 67, inc. 27), ejerce sobre ella una legislación exclusiva y que, según otra cláusula (art. 86, inc. 3°), el Presidente es su jefe inmediato y local; pero ya he explicado cuál es el sentido de esos dos textos: ellos significan que a esos dos poderes federales incumbe el alto gobierno *político* de la ciudad metrópoli, de ningún modo las funciones meramente *administrativas*, el gobierno comunal, que los constituyentes reservaron a sus vecinos calificados.

¿Cómo es posible admitir lógicamente que la capital goce de todos los derechos cívicos para la constitución de los poderes nacionales, nombre diputados, senadores y electores del ejecutivo, tenga en su haber político más larga tradición histórica que muchas provincias y no pueda elegir una modesta junta de vecinos, cuyas funciones meramente administrativas en nada pueden comprometer el alto gobierno político de la misma, ejercido por las autoridades federales? — ¿Habrán sancionado semejante absurdo los constituyentes? « Si nosotros negamos al electorado de la capital de la República — decía el señor Le Bretón en la cámara de diputados²¹ — donde la instrucción pública ha alcanzado mayor desarrollo, donde, precisamente, por ser el centro de mayor cultura los habitantes están más compenetrados de sus necesidades y conveniencias, si le negamos capacidad o aptitud para elegir lo más elemental del gobierno político de un país, es decir, el gobierno de la comuna, tendremos que concluir necesariamente que el resto del electorado de la República no estará tampoco en condiciones de elegir a los miembros de esta cámara, de designar Presidente de la Nación, de designar, en fin, a todos los funcionarios que a cada momento está llamado a elegir ».

En efecto; el argumento de la incapacidad o ineptitud del electorado metropolitano para constituir su gobierno o administración comunal es completamente falso e impropio de personas ilustradas

mente. Esto puede ser exigido por motivos de conveniencia o por exigencias de la situación ».— *Metropolitan Railroad Co. v. District of Columbia*, 132 U. S. 1. (*justice Bradley*); y *Fort Leavenworth Railroad Company v. Lowe*, 114 U. S. 525.

(21) *Diario de Sesiones*, sesión del 11 de Agosto de 1915.



y serias. Cuando este argumento se hace para despojar a la ciudad de Buenos Aires de sus libertades comunales — que las tiene el más pobre pueblo de las provincias — se incurre en un contrasentido, desde el doble punto de vista constitucional y político. Pero, desgraciadamente, las conveniencias de los partidos o círculos gobernantes han prevalecido siempre para imposibilitar que la ciudad porteña tenga su gobierno municipal democrático.

435. Y más intolerable aún es la ínfima expresión a que se han reducido muchas veces las libertades comunales de la gran metrópoli, si se considera que no ya tan sólo el Congreso se ha creído autorizado para suprimirlas²², sino también el poder ejecutivo, violando éste, por cierto, la Constitución y la ley. Esto último aconteció hace ya algún tiempo, cuando un decreto presidencial del 22 de marzo de 1915 reemplazó por una « comisión de vecinos » al concejo deliberante instituido por la ley orgánica, so pretexto de que dicho cuerpo no funcionaba regularmente por haber renunciado la mayor parte de sus miembros, en vez de haber tomado las medidas conducentes a integrarlo. Invocó el ejecutivo entonces los precedentes de 1889 y 1901, « para salvar sus responsabilidades » (decía el decreto); pero la verdad es que cometió una flagrante violación de la ley vigente y de la Constitución. Desde entonces hasta la sanción de la ley de 1917 la municipalidad de la capital estuvo en manos de comisiones de vecinos, todo lo honorables que se quiera, pero que no emanaban de la voluntad popular ni en ningún sentido la representaban.

436. La Corte Suprema, en un caso reciente²³, ha establecido algunos principios generales en lo relativo a la cuestión de que aquí me ocupo. « La administración, el gobierno o régimen municipal que los constituyentes reconocieron como base esencial de la organización política argentina, al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial — dice la Corte — consiste « en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habi-

(22) He aquí las alternativas que ha sufrido el régimen municipal en esta ciudad: la ley de 1882 (n° 1260) estableció un concejo electivo (con sufragio calificado); la ley de 1889 (n° 2675) creó la comisión municipal nombrada por el Presidente de la República con acuerdo del senado; la ley de 1890 (n° 2760) restableció el concejo electivo (sufrag. calif.); la ley de 1901 (n° 4029) restauró la comisión ejecutiva; la ley de 1907 (n° 5098), devolvió en parte a Buenos Aires sus libertades comunales, con el concejo electivo (sufrag. calif.); hasta que en 1915 fueron suprimidas de nuevo. El intendente siempre fué nombrado por el Presidente con acuerdo del senado.

(23) C. S. N., t. 156, ps. 327 y 328 (in re S. Cartagena, 1930).



tantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto (González, *Manual de la Constitución Argentina*, n° 673, pág. 685); y, por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc., de la comuna, y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas, pues aquéllas sin éstas son propias de la moral y no del derecho. El poder de legislación exclusiva, que confiere al Congreso, como Legislatura local, el inciso 27 del artículo 67, no es inconciliable con la facultad reglamentaria de carácter municipal en la capital federal, como no lo es el poder de legislación provincial, reconocido por los artículos 105 y 106, con la obligación de garantizar el régimen municipal que consagra el artículo 5°. La ley, en ambos casos, fija las normas generales, amplias, orgánicas, y deja al «gobierno de propios», como le ha llamado la tradición histórica hispano-colonial, la función de traducir en el detalle reglamentario las previsiones concretas, cuya necesidad determina la experiencia de la vida comunal».

437. La ley orgánica. — Después de largas discusiones y laboriosa tramitación, el Congreso sancionó en agosto 4 de 1917 una ley orgánica sobre la constitución de los dos departamentos de la municipalidad, deliberante y ejecutivo.

El *concejo deliberante* se compone de treinta miembros, formando la ciudad, a los fines de la elección, un solo distrito. El súfragio es universal, obligatorio y secreto, de acuerdo con la ley n° 8871 sobre elecciones nacionales, para los ciudadanos argentinos. Es calificado y facultativo para los extranjeros inscriptos en el padrón electoral, siempre que tengan las siguientes condiciones: 22 años de edad; residencia en el municipio, anterior en dos años, por lo menos, al tiempo de su inscripción; no estar afectado por alguna de las incapacidades establecidas por la ley n° 8871; saber leer y escribir; y además, comprobar alguna de estas calidades: estar casado con mujer argentina, ser padre de uno o más hijos argentinos; ejercer profesión liberal o ser contribuyente, dentro del municipio, de la municipalidad o de la Nación, en concepto de patente o por contribución directa, con una suma total de cincuenta pesos; podrán también votar los extranjeros que, casados con mujer argentina o siendo padres de uno o más hijos argentinos legítimos, pague dentro del municipio un alquiler anual de doscientos pesos.

El sistema electoral es de lista completa con representación pro-



porcional de las minorías. Los electores pueden votar por tantos candidatos como vacantes exprese la convocatoria a elecciones. El escrutinio lo hace la junta electoral creada por la ley nacional n° 8871, en la forma que expongo en seguida. Se suman los votos válidos de todo el distrito y los sufragios obtenidos por cada lista de candidatos, clasificando éstas según la denominación que les hayan dado los electores. Luego se divide el número total de votantes por el número de concejales que corresponde elegir; el cociente que resulte será el *cuociente electoral*. Divídese después por este último el número de votos obtenidos por cada lista; los cuocientes parciales de esta operación indicarán cuantos concejales logrará cada lista. Si la suma de estos cuocientes parciales no alcanzara el número total de concejales que deben elegirse, se adjudicará un candidato más a la lista de mayor residuo que exceda de la mitad del cuociente general; si no hay residuo que exceda de la mitad del cuociente se adjudicará un candidato más a la lista con cuociente que haya arrojado mayor residuo. Cuando varias listas con cuociente electoral tengan residuos iguales, se procederá por sorteo.

La designación de los candidatos electos, se hará así: 1° Se sumarán los votos conseguidos por cada candidato, sin acumularle los que tuviere en otra lista; si hubiese sido alguno votado en más de una, se eliminará de aquellas listas en que tuviese menos número de votos, en proporción al total de las listas. 2° Hecha la adjudicación de los concejales a cada lista, según les corresponda, la junta electoral sorteará, dentro de cada una, a todos aquellos candidatos que hubiesen obtenido por lo menos la mitad de los votos obtenidos por esa lista, y sólo en el caso de que los candidatos no alcanzaren a cubrir el número adjudicado, el sorteo se hará, hasta completar dicho número, entre los demás candidatos de la misma lista. Cuando todos los ciudadanos de una lista hubieren obtenido más del 50 % de los votos de dicha lista, la adjudicación se hará por el orden de los sufragios obtenidos. Si hubiese candidatos con igual número de votos la junta hará las designaciones por sorteo. Cuando un candidato electo renuncia o fallece, o está afectado de alguna incapacidad comprobada, antes de su incorporación, entrará a substituirle el que le siga en número de sufragios en la misma lista.

Ninguna elección será válida si no vota en ella el 35 % de los inscriptos en el padrón (ciudadanos y extranjeros); si no alcanzan los votantes a ese tanto por ciento, se convocará nuevamente dentro de treinta días, y el acto será válido, a este respecto, cualquiera sea el número de votantes que concurra.

El departamento ejecutivo se confía a un *intendente*, nombrado por el Presidente de la Nación con acuerdo del senado. En el proyecto aprobado por la cámara de diputados habíase establecido que el intendente sería elegido directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios; pero la alta cámara modificó esta parte de la ley en el sentido expresado más arriba, fundándose en que así lo requiere la Constitución en su artículo 86, inciso 3º, al prescribir que el Presidente de la Nación es el jefe inmediato y local de la capital.



FIN DEL TOMO I.

INDICE DEL TOMO I



PRIMERA PARTE

Historia de la Organización Constitucional

CAPITULO I

PRINCIPIOS POLÍTICOS DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO

Algunos antecedentes. — La revolución. — El Cabildo abierto del día 22 de mayo. — La contrarrevolución del cabildo. — Bases de la Constitución argentina. — La incorporación de los diputados provinciales. — Doctrinas de Moreno. — Resumen de este capítulo 1 a 38

CAPITULO II

LOS PRIMEROS ENSAYOS CONSTITUCIONALES (1810-1820)

Primeras formas de federalismo. — Creación de juntas provinciales. — El Reglamento orgánico de 22 de octubre (1811). — El golpe de estado del 22 de noviembre (1811). — Nuevas medidas de fuerza. — La revolución del 8 de octubre (1812). — La Asamblea General Constituyente de 1813. — Las Instrucciones del año XIII. — Descrédito y disolución de la Asamblea. — El estatuto de 1815. — El Congreso de Tucumán.... 39 a 77

CAPITULO III

EL TRIUNFO DEL «FEDERALISMO REPUBLICANO» (1820)

Preliminares de la crisis política. — Caída del gobierno nacional. — La autonomía de la Provincia de Buenos Aires. — El pacto del Pilar. — Vindicación. — Las provincias del interior. — Las provincias de Cuyo. — El federalismo en el litoral. — Resumen crítico 78 a 112



CAPITULO IV

LA PRESIDENCIA UNITARIA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1826

Iniciativas orgánicas. — La convocatoria de Buenos Aires. — La ley fundamental de 1825. — Creación del poder ejecutivo nacional permanente. — La ley sobre Capital. — Unitarios y federales. — Constitución unitaria de 1826 113 a 154

CAPITULO V

CONFEDERACIÓN Y DICTADURA

Porqué fué rechazada por las provincias la Constitución de 1826. — El protocolo de paz. — La ley del 3 de julio de 1827 y el provisorio del señor López. — Restauración de la autonomía provincial de Buenos Aires. Dorrego. — El motín del 1° de diciembre y la tragedia de Navarro. — La Convención Nacional de 1828. — Rozas en el gobierno de Buenos Aires. — La campaña del general Paz en el interior y su «supremo poder militar». — El pacto de 1831, Estatuto fundamental de la Confederación Argentina. — Confederación y dictadura 155 a 197

CAPITULO VI

EL ACUERDO DE SAN NICOLÁS, BASE FUNDAMENTAL DE LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL

El pronunciamiento del general Urquiza. — Legitimidad y propósitos del pronunciamiento. — Después de Caseros. — La misión Irigoyen. — El protocolo del 6 de abril. — La circular del 8 de abril. — El acuerdo de San Nicolás de los Arroyos 198 a 235

CAPITULO VII

LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEFINITIVA

La Legislatura de Buenos Aires rechaza el Acuerdo de San Nicolás. — Consecuencias: disolución de la Legislatura; revolución del 11 de septiembre. — Cómo consideraron las provincias la actitud de Buenos Aires. — La política de Buenos Aires. — El Congreso de 1853. — Alberdi. — La Constitución de 1853. — La reincorporación de Buenos Aires; la Convención de 1860 236 a 299



APENDICE

DOCUMENTOS JUSTIFICATIVOS

I. Acta del 18 de Diciembre de 1810	295
II. Las «Instrucciones del año XIII»	298
III. Pacto Federal de 1831X.....	300
IV. Circular de Urquiza a los gobernadores	305
V. Acuerdo de San Nicolás	306
VI. Carta del general Urquiza a D. Antonio Crespo	311
VII. Decreto del Director Provisorio general Urquiza promulgando la Constitución	316
VIII. Fórmula del juramento de la Constitución	316
IX. Elección del primer presidente constitucional	317

SEGUNDA PARTE

Teoría y Jurisprudencia de la Constitución

CAPITULO I

EL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN

Objeto del preámbulo. — Análisis del preámbulo. — Lo que significa aquí la palabra «pueblo». — Interpretación en el preámbulo argentino. — Por voluntad y elección de las provincias. — La naturaleza del acto constituyente. — Los pactos preexistentes. — Constituir la unión nacional. — Afianzar la justicia. — Consolidar la paz interior. — Proveer a la defensa común. — Promover el bienestar general. — Y asegurar los beneficios de la libertad. — Invocando la protección de Dios, etc. 319 a 352

CAPITULO II

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Principios generales. — Sistema de Constitución flexible. — Sistema de Constitución rígida. — El método adoptado por la Constitución argentina. — Explicación del procedimiento. — Poderes de las convenciones. — El referendun constitucional. — En Suiza. — En Estados Unidos. — El referendun en las nuevas constituciones europeas 353 a 379



CAPITULO III

DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTÍAS

Poder de Policía

La libertad. — Orígenes de las declaraciones de derechos. — Importancia práctica de las declaraciones de derechos. — Amplitud de las declaraciones constitucionales. — Poder de policía. — Definiciones y materias que comprende. — Doctrina del presidente Bermejo. — Dónde reside el poder de policía. — Derechos no enumerados. — El derecho de revolución. — Derecho de reunión. — Derechos políticos 380 a 411

CAPITULO IV

LAS FORMAS DE GOBIERNO

Las formas de gobierno. — Democracia pura y democracia representativa. — Nuestra forma de gobierno. — Sistema representativo. — La forma republicana. — La separación de los poderes. — ¿Cuántos son los poderes? — El sistema federal. — La Confederación. — El Estado federal. — Jurisprudencia de la Corte Suprema. — La indestructibilidad de las provincias. — Los derechos de las provincias 412 a 453

CAPITULO V

LIMITACIONES Y CONTROL EN EL GOBIERNO

Doctrina de la supremacía de la Constitución

Principio general. — Las provincias y el gobierno federal. — Poderes concurrentes. — Jurisprudencia de la Corte Suprema. — Clasificación. — Legislativo y ejecutivo. — Ejecutivo y judicial. — Legislativo y judicial. — El control jurisdiccional de la constitucionalidad. — Antecedentes y fundamentos de esta atribución judicial. — *Marbury v. Madison*. — Doctrina y jurisprudencia de nuestra Corte Suprema. — Limitaciones constitucionales. — Caso del fiscal federal de Salta. — El control jurisdiccional en las constituciones modernas. — Austria. — Supremacía de los tratados internacionales. — Efectos jurídicos de la inconstitucionalidad. — Otras atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales de cada departamento... 454 a 500

CAPITULO VI

LA CAPITAL DE LA NACIÓN

Antecedentes históricos. — El artículo 3° de la Constitución de 1853. — La reforma de 1860. — Las leyes de federalización de 1862. — La federalización definitiva en 1880. — Gobierno y administración de la capital. — Municipalidad electiva. — La ley orgánica 501 a 528

