

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

*et un eximio amigo
J. Bonaparte, afectuosamente*

EL PODER EJECUTIVO

EN LOS

ESTATUTOS, REGLAMENTOS Y CONSTITUCIONES

DE

LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS

SU REGLAMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

(DESDE 1810 Á 1853)

TESIS

PRESENTADA Á LA FACULTAD DE DERECHO DE BUENOS AIRES PARA OPTAR
AL GRADO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

POR

JUAN P. RAMOS

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	83.053
 Ubicación	F-2590

**Obtuvo la medalla de oro y diploma correspondientes al premio
"Facultad de Derecho y Ciencias Sociales"**

BUENOS AIRES

G. MENDESKY é HIJO - EDITORES

LIBRERÍA RIVADAVIA, CALLE FLORIDA Nº 359

1912

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA



La responsabilidad por los hechos,
ideas y doctrinas expuestas en esta
tesis, corresponde exclusivamente á
su autor.

*(Art. 7º de la Ordenanza de tesis
de Septiembre 30 de 1908).*

G. MENDERSKY & HIJO - EDITORES

261959 — Talleres de la Casa Jacobo Peuser, Buenos Aires

The logo for Infojus features a stylized, symmetrical graphic above the word "Infojus". The graphic consists of three curved, overlapping shapes that resemble the pages of an open book or a stylized wave. The word "Infojus" is written in a serif font below the graphic.

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA



CAPÍTULO I

El Poder Ejecutivo de las Provincias del Río de la Plata en los primeros actos posteriores al 25 de Mayo de 1810.

Dice Summer Maine (1) resumiendo concretamente un concepto que han enunciado algunos constitucionalistas norteamericanos, (2) que «el original que ha servido de modelo para el Presidente de los Estados Unidos ha sido evidentemente un rey con facultades de celebrar tratados y un rey que hace sentir su influencia sobre el Gobierno Ejecutivo» (alude á Jorge III de Inglaterra); Hamilton, en cambio, en uno de sus artículos del *Federalist* (3), negando esa afirmación que ya vemos aparecer en el gran debate público que precediera á la redacción de la Constitución de 1787, dice que la analogía del poder presidencial debemos buscarla más bien en las funciones y atribuciones de un Gobernador del Estado de Nueva York y no en las prerrogativas hereditarias de un rey de la Gran Bretaña. Goodnow (4) acepta en casi toda su integridad el concepto de Hamilton, analizándolo y depurándolo del carácter de simple afirmación de polémica parcial, carácter que era inevitable dada la efervescencia de las pasiones en los momentos en que Hamilton, Jay y Madison escribieron sus famosos artículos constitucionales. Esta diversidad de opiniones es lógica, dado que ese poder especial que la Constitución de Filadelfia de 1787 puso por primera vez en la historia en las manos de un hombre designado con el título de Presidente de los Estados Unidos de América, tenía necesariamente que ser estudiado á la luz

(1) Essais sur le gouvernement populaire. - París, 1884, pág. 298.

(2) Especialmente Bryce. - La Rep. Americaine, edición Giard et Brière, tomo Iº pág. 67.

(3) Le Fédéraliste, edición de Giard et Brière, pág. 572.

(4) Les Principes du Droit Administratif des Etats-Unis, edición Giard et Brière pág. 78 y siguientes.

Infojus

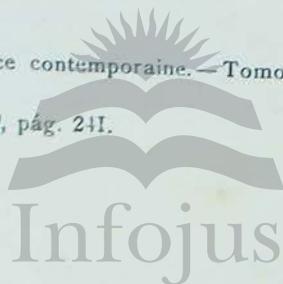
SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

de antecedentes no siempre susceptibles de fácil apreciación. El Presidente era el gran eje central de aquella nación que aspiraba á unificarse rompiendo el primitivo molde perjudicial de los primeros y segundos « Articles of Confederation and perpetual Union » de 1776-78; pero, ese eje central significaba para el tiempo una concepción tan atrevida que todos los comentadores han querido explicarlo yendo á buscar sus antecedentes de filiación ya en el régimen constitucional británico, como Summer Maine, ya en los principios fundamentales de la organización colonial, como Hamilton, ya en uno y otros como Bryce.

La misma incertidumbre nos aparece, aunque menos discernible, en lo que se refiere á los antecedentes del Poder Ejecutivo en la República Argentina, pues, entre nosotros el problema se agrava por el hecho de que no es la nuestra la historia de una Constitución única, modificada paulatinamente por unos pocos *Ammendements*, sino el entrecruzamiento de tendencias siempre antagónicas que, al través de cincuenta años, nos ha dado una demasiado abundante floración de Estatutos, Reglamentos y Constituciones. Nuestro Poder Ejecutivo actual, ya sea el de la Nación ó ya el de cada una de las Provincias argentinas, ¿se entronca con nuestra vida política colonial, con nuestros antecedentes propios de los primeros años subsiguientes á la emancipación ó es una simple transplantación anglo-americana sin raíces ancestrales en nuestro medio ambiente originario? Es difícil, sino imposible, discernir todos sus elementos aunque se haga un hondo estudio de reconstrucción histórica. El hombre que entre nosotros hoy, quisiera, al modo de Taine, en el Prefacio de su grande y acerba obra sobre la Revolución Francesa (5), justificar su voto estudiando los fundamentos de las instituciones políticas actuales del país, tendría que renunciar á su propósito, á menos que su espíritu poco crítico se satisficiera con la enunciación de simples analogías ó diferencias puramente verbales. ¿No hay ninguna trabazón lógica entre las diversas Constituciones y Estatutos que nos han regido sucesivamente? Mr. Emile Boutmy en su hermoso libro « Etudes de Droit Constitutionnel » (6), dice, haciendo un sintético paralelo entre las Constituciones de las tres naciones que analiza:— « El tipo de una Constitución francesa es un acto imperativo de la nación extrayendo de

(5) Les Origines de la France contemporaine.—Tomo Iº, L'Ancien Régime, Hachette, 1904, Paris.

(6) Paris. Armand Colin, 1909, pág. 241.





la nada y organizando la jerarquía de los poderes. La Constitución inglesa es esencialmente un tratado entre un pequeño número de antiguas corporaciones inmemorialmente depositarias de una parte de la potestad pública. La Constitución Federal de los Estados Unidos es, en la forma, un acto imperativo significando la organización y estatuyendo las atribuciones de las autoridades centrales y superiores; bajo este carácter se clasifica en la misma categoría que las nuestras (las francesas). Sin embargo, ese acto mismo se basa en un tratado concluído entre varios cuerpos políticos, soberanos y distintos, que se han puesto de acuerdo para crear y, al mismo tiempo, para limitar al Estado».

No es necesario forzar la argumentación para hacer entrar á todas nuestras Constituciones argentinas, desde 1810 hasta 1860, en la caracterización de la francesa que hace Mr. Boutmy en su frase citada. En efecto, si las examinamos una á una, ¿qué encontramos? ¿Las instituciones apoyándose en la tradición, como en Inglaterra? No. ¿Coordinando las atribuciones preexistentes de los Estados con la nueva entidad gubernamental que erigiera la Convención de Filadelfia de 1787 y manteniendo en cierta forma la organización y la legislación anteriores? Tampoco. ¿Qué encontramos entonces? La misma desarticulación que entre las diversas constituciones francesas, la misma tendencia á la creación ex-nihilo de las instituciones; pero, encontramos también en el análisis, algo más, algo que es inmensamente superior, para el criterio histórico, que los simples textos de las constituciones: el substratum de la entidad étnica y social que constituimos. De esta divergencia irreductible entre el fondo y la forma, nace la dificultad del problema; y de ella deriva, también, el hecho de que la República Argentina carezca hasta hoy de una verdadera historia constitucional, no obstante los ensayos fragmentarios realizados.

En materia constitucional el fondo y la forma han estado siempre, entre nosotros, en irreductible contradicción. Sin embargo, creyentes eternos é incurables de la forma, hemos constantemente antepuesto ésta á las más crudas evidencias de la realidad. Apenas iniciados en la vida libre, después del 25 de Mayo de 1810, ya comenzamos á disfrazar la verdad sangrienta que revelaban las primeras batallas, con protestas de fino amor á Fernando VII, tanto que, dos años más tarde, todavía la voz de Monteagudo se veía forzada á extremar la argumentación tendiente á demostrar que en un labio americano no podían existir otras expresiones que «la independéncia ó el sepulcro, al libertad

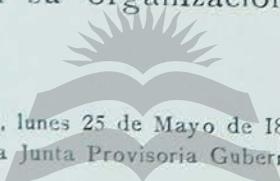
Infojus

ó la muerte » (7). Eramos capaces de derrotar los ejércitos de España, pero, no osábamos formular con los labios el grito de independencia. ¿Por qué? Porque no concebíamos que, en política, un pueblo pudiera tener el valor de anteponer, como en las altisonantes frases de Monteagudo, la verdad desnuda de los hechos á las torpes simulaciones de las palabras formales. Si un solo soldado de la revolución hubiera creído combatir bajo el pendón de Fernando VII, las tropas jamás hubieran abandonado los cuarteles de Buenos Aires; si el primer gobierno patrio que constituímos, cuando « prestó juramento de desempeñar legalmente el cargo, conservar íntegramente esta parte de América á nuestro Augusto Soberano el señor Don Fernando VII y sus legítimos sucesores y guardar puntualmente las leyes del reino » (8), hubiera jurado la verdad, la revolución estaba muerta al nacer, porque no tenía objeto, porque era una sombra lejana é inútil del legítimo poder monárquico de España que no necesitaba, para existir de hecho, rigiendo nuestros destinos, la suplantación baladí de un Virrey por una Junta; si el acta capitular del día 25 de Mayo hubiera creído en verdad que el nuevo gobierno debía estar subordinado al gobierno que legítimamente representara á la corona de España no tenía por qué convocar á las provincias para que elijan « sus representantes y estos hayan de reunirse á la mayor brevedad en esta capital para establecer la forma de gobierno que se considera más conveniente ».

He aquí, enunciado á grandes rasgos, el gran problema que complica la investigación histórica tendiente á desentrañar cuales son las raíces que nutren de savia nacional á nuestro Poder Ejecutivo desde los albores de la Independencia hasta la época actual. Los comentadores de las diversas Constituciones que hemos tenido, los historiadores generales ó especiales de los grandes hechos del tiempo de la emancipación, no han abordado de pleno su solución, sino que han pretendido más bien orillararlo, con lo cual, á la dificultad del problema han agregado la falta de opiniones autorizadas que sirvan de escalones en la ascensión hacia la verdad histórica. Sin embargo, su dilucidación es imprescindible. Ni el primer gobierno patrio que se formó el 25 de Mayo, ni ninguno de los que lo continuaron hasta el presente, han limitado su acción al simple cumplimiento de los textos escritos que limitaban su organización y funcionamiento.

(7) Mártir ó libre, número 8, lunes 25 de Mayo de 1812.

(8) Acta de instalación de la Junta Provisoria Gubernativa.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA



¿Por qué? Porque han nacido de algo que no existe solamente en virtud de los textos escritos, de algo que es inmensamente superior á ellos: el genio y las características de nuestro pueblo, en su conjunto armónico de raza, de ambiente y de suelo.

Voy á esbozar en este trabajo un esquema de solución. ¿Qué es, en su esencia, nuestro Poder Ejecutivo? ¿Es una supervivencia de los Virreyes coloniales? ¿Una representación exacta de la evolución de nuestras ideas políticas argentinas entre los años 1810 y 1853? ¿Una trasplatación de origen norteamericano? Creo que es todo, menos esto último. La función de gobierno extrae sus raíces y su savia de las entrañas propias de cada pueblo, de cada coherente organización social humana. Nada importa que nuestro Presidente, en las atribuciones que le confiere el artículo 86 de la Constitución, no sea sino una glosa más depurada, más extensa y mejor redactada de atribuciones equivalentes del Presidente de los Estados Unidos de América (9), por cuanto esas atribuciones, si bien en su sabia coordinación con las legislativas y judiciales, significan una admirable creación y adaptación de los Convencionales de Filadelfia de 1787, son, en el fondo y consideradas aisladamente, complementos inherentes de la idea de gobierno. El Poder Ejecutivo considerado no en los textos fríos é inmóviles de las Constituciones y Estatutos, sino en la vida real de su organización y de su funcionamiento, resume siempre el carácter entero del pueblo sobre que se asienta. Tan es así, que, estudiar á través del tiempo, las transformaciones del Poder Ejecutivo, es rehacer la historia de la humanidad. Como fundamento de esta opinión, tenemos nuestra propia experiencia nacional. Por más que hayamos vestido á nuestro Poder Ejecutivo, desde 1810 hasta 1860, con todos los ropajes constitucionales imaginables, la tendencia unitaria y centralista, incoercible, de nuestro pueblo, ha roto siempre todas las trabas perjudiciales, y en el fondo del escenario de la historia ha aparecido constantemente el hombre que ha sabido unificar en un solo haz todas las fuerzas vivas ó latentes de su momento histórico. Desde Moreno que con ser un simple secretario llega á dominar en la Primera Junta é imponer á su prestigioso Presidente el célebre decreto de 6 de Diciembre de 1810 (10), hasta Urquiza y Mitre, quienes, para organizar definitivamente la Nación Argentina necesitaron, al modo de Breno, echar en

(9) Ver para hacer el cotejo *Les Constitutions Modernes*, por Dareste, tomo 2º, pág. 393 y siguientes. París, Chalamel, 1910.

(10) *Gaceta de Buenos Aires*, reimpresión de 1910, tomo 1º, pág. 711.

Infojus.

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

la balanza de nuestros destinos sus espadas de vencedores, todos los hombres que han detentado el Poder Ejecutivo han sido siempre lógicos con el genio de su pueblo, aunque hayan estado siempre en contradicción con las prescripciones formales de los textos escritos.

Por eso afirmo que si tomamos de los Estados Unidos y de Chile, en 1853, las palabras que moldean la acción del Poder Ejecutivo dentro del engranaje de nuestra carta fundamental, su esencia íntima, en cambio, es netamente argentina. Las Leyes de Indias, ese admirable monumento legislativo que tal vez no tenga en la historia jurídica de la humanidad otro equivalente que la gran compilación de Justiniano, nos ofrece en la inmensa riqueza de sus textos, antecedentes directos de gran parte de las disposiciones que al Ejecutivo consagra el artículo 86 de la Constitución actual. El día en que el país ansió constituirse definitivamente, no tuvo más que mirar hacia el pasado para redactar á conciencia las altas funciones absorbentes del Presidente de la Nación. La voluntad del «hombre que mandaba», ha pesado demasiado sobre nuestros destinos para que pudieran dejarla de lado los Constituyentes de Santa Fe, empeñados como se ha dicho injustamente más de una vez, en traducir al castellano la Constitución de Filadelfia. Todo el andamiaje de nuestra Constitución es, indudablemente, de origen y trabazón exclusivamente filadelfianos, pero no las piedras y la argamasa de toda la construcción; el genio nativo de la raza rompe á cada momento la severa línea cuáquera antecedente, sustituyendo espíritu á espíritu y principios á principios, en una forma tal, que el edificio levantado llega hasta aparecer en su conjunto como original y propio. Nuestra Constitución será, á lo más, una glosa, pero nunca una copia ó un calco; y menos que nada lo es en la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

La concepción orgánica de nuestro Poder Ejecutivo ha seguido fielmente todas las innumerables fluctuaciones de nuestra vida nacional, oscilando sus atribuciones escritas entre los plenos poderes del Presidente actual y la forma anodina é insustancial en que lo concibió el primer acto formal de la Revolución de Mayo: la Junta Provisoria Gubernativa. Cada una de sus fases muestra un aspecto de nuestra historia, historia que, como dijo don Facundo Zuviría, diputado por Salta en la sesión del Congreso General Constituyente de 20 de Abril de 1853 (11), «vale por un ciento de razones y es más

(11) Actas de las sesiones del Congreso de Santa Fe, edición de 1898, pág. 273.





elocuyente que un curso de política constitucional ». En efecto, jamás, salvo la grande excepción de Rivadavia, la historia argentina ha estado de acuerdo con los Reglamentos, con los Estatutos y con las Constituciones, pues siempre, desgraciadamente, la teoría ha ido por un cauce y la vida por otro. Desde el primer hecho formal de carácter constitucional de la Revolución de Mayo, el acta del día 25, ya vemos aparecer de pleno la irreductible antinomia. Por desconfianza instintiva hacia el sistema unipersonal de gobierno creado por España para regir sus colonias de América, el Virreinato, el Cabildo creó, en momentos en que se imponía la existencia de un poder centralizador y fuerte, esa amorfa Junta Provisional Gubernativa, que si bien actuó con relativa eficacia en los primeros momentos, no supo conservar ni aun durante un año sus caracteres originarios de Poder Ejecutivo central, pues con la inclusión en su seno de los diputados de las Provincias, efectuada ilegalmente el 18 de Diciembre de 1810, vino á perder, innecesariamente, sus más esenciales y fundamentales atributos. La voz clarovidente de Moreno se alzó contra ese acto, apelando ante la posteridad; y, desgraciadamente para nuestra historia, la voz de Moreno tuvo toda la razón. Tal acto fué el primer gran desacierto de esa Junta que jamás debió existir; y prueba acabadamente como, ya al nacer á la vida independiente de nación, llevábamos en nuestro seno la irreductible antinomia de la teoría y de la vida.

¿Cuál fué el criterio que presidió la creación de nuestro primer Poder Ejecutivo Nacional? ¿Fué un acto lógico derivado de un hondo estudio de la realidad presente y de sus necesidades fundamentales? No. Aquel pueblo de buenos burgueses, habituados á no tener de propio sino su Cabildo y á ver desenvolverse toda su vida política en forma tranquila, familiar, aldeana; sin más historia que las para él gloriosas invasiones inglesas y las narraciones de los malones indígenas de la pampa; sin más experiencia de la vida que las menudas incidencias habituales de toda quieta agrupación urbana; sin más ciencia que la que difundían Córdoba, Chuquisaca y Santiago de Chile y los libros que el contrabando incesante introducía; sin más ideas políticas que el sedimento dejado en el espíritu por lecturas clásicas, especialmente latinas, que si bien servían de altisonantes epígrafes para los periódicos, no eran suficientes para mover y encauzar las vigorosas latencias de la raza; aquel pueblo de buenos burgueses, repito, por no haber vivido una vida propia é intensa como el de las colonias inglesas del Norte, no estaba en condiciones de crear una nacionalidad y un gobierno representativo que

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

revistieran caracteres homogéneos, perdurables, ponderados y definidos. Su primer ensayo fué una simple improvisación, destinada fatalmente á ser reemplazada por otra y por otra y por otra, incansablemente, como en cumplimiento de un destino funesto impuesto durante cincuenta largos años de luto, de miseria, de anarquía y de sangre.

El primer gobierno patrio, esto es, la Junta Provisoria Gubernativa, nació revestido de caracteres que llevaban en sí mismos su más eficaz principio de disgregación. La Junta no venía á ser sino la continuación, bajo forma de cuerpo colegiado, del poder de los antiguos Virreyes, con el agravante de que estos debían dar cuenta de sus actos y ella no. La Junta no tenía contrapeso constitucional de ninguna clase pues no puede llamarse tal la facultad que se reservaba el Cabildo de reasumir, cuando ella faltara á sus deberes, la autoridad que le había conferido el pueblo. (12) La Junta no tenía más restricciones impuestas que las de no ejercer el poder judicial (13), no poder imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo sin previa consulta y conformidad del Excelentísimo Cabildo (14), y por fin, limitar su acción en el sentido de que no pudiese resolver cual era la forma de gobierno más conveniente para estas provincias, función que el Acta reservaba para un futuro Congreso de Representantes de los Cabildos del interior. (15) Con sólo enunciar lo que la Junta no podía hacer, vemos que lo que entraba en sus atribuciones, todas las demás funciones de un gobierno ejecutivo sin control legislativo, era algo que condecía con la acción real que ejercían los Virreyes representantes directos del Soberano, y que, por lo tanto, no cabía en el molde estrecho de un cuerpo colegiado.

Este era el principio de disgregación que llevaba la Junta en su propio seno, y que muy poco tardó en evidenciarse. Durante los primeros tiempos, su acción fué eficaz y coherente, á lo menos en lo que revelaban las apariencias externas. Estudiemos estas en su manifestación más asequible, esto es, en las ideas escritas que por medio de la prensa se difundían en aquel ambiente porteño de 1810, conmovido por la honda crisis de la emancipación política. La Gaceta de Buenos Aires es para ello un indiscutible índice histórico, porque en sus páginas se transparenta el

(12) 5º precepto del acta del 25 de Mayo.

(13) 7º » » » » » » » » » »

(14) 9º » » » » » » » » » »

(15) 10. » » » » » » » » » »



espíritu del hombre más representativo de la Revolución de Mayo, Mariano Moreno. Moreno comenzó á publicar en las Gacetas extraordinarias de 6 y 13 de Noviembre de 1810 (16), un estudio sobre la situación política de estas Provincias, de sus necesidades y de los medios de solución para remediarlas. Dicho estudio es el primer documento en que se insinúa la idea de la desvinculación de las colonias con la madre patria. Respecto al Poder Ejecutivo, comienza por asentar el siguiente principio: « A el derecho que tienen los pueblos para fijar 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? Las leyes de Indias no se hicieron para un estado, y nosotros ya lo formamos; el poder supremo que se erija, debe tratar con las potencias, y los pueblos de Indias cometían un crimen, si antes lo ejecutaban; en una palabra, el que subrogue por elección del Congreso la persona del Rey, que está impedido de regirnos, no tiene reglas por donde conducirse, y es preciso prefijárselas; debe obrar nuestra felicidad, y es necesario designarle los caminos; no debe ser un déspota, y solamente una constitución bien reglada evitará que lo sea». (17) He aquí caracterizado con toda precisión el problema capital del primer gobierno argentino, problema que se complicaba aún más por el hecho de que las circunstancias políticas del momento, habían encargado de solucionarlo á una Junta Provisoria que carecía de la unidad coherente necesaria para llenar en forma tan trascendental misión. Una Junta colegiada que, como lo estableció la orden del día de 6 de Diciembre de 1810 (18), en el punto 2º de su parte dispositiva, decretó «absoluta, perfecta é idéntica igualdad entre el Presidente y los demás vocales de la Junta, sin más diferencia que el orden numérico y gradual de los asientos», era el peor de los sistemas posibles para allanar los graves inconvenientes que señalaba para el gobierno supremo el doctor Moreno en el párrafo que he transcripto.

Volviendo al tema inicial, no se encuentra ni en las actas de la Junta, ni en los escritos de Moreno, ni en todas las publicaciones de la época, un verdadero concepto definido de lo que era el Poder Ejecutivo, ni de cual era

(16) Reimpresión del Centenario, páginas 571 y 599 del tomo Iº (1810).

(17) » » » » 607 » » » »

(18) » » » » 715 » » » »

la organización política,—federal ó unitaria —que más conviniere al país. Esto tenía varias causas, inmediatas unas, mediatas las otras. La principal era, tal vez, la absoluta falta de ideas políticas en todo aquel pueblo que por primera vez se iniciaba en la vida de nación. En materia de gobierno propio lo ignoraba todo, pues no estaba en forma alguna habilitado por la experiencia, como para que entrara á regir sus destinos ensayando, á igual del pueblo de las colonias inglesas del Norte, una Constitución admirable y práctica cual resultara la de 1787. De esta causa derivaban las demás. En efecto, ¿qué otra cosa que anarquía y despotismo, los dos abismos que acechaban en 1810 á nuestro país, pudo resultar de la más completa carencia de ideas políticas de todo un pueblo? La prueba terminante de esta afirmación la tenemos en la misma Gaceta de Buenos Aires. La Gaceta no refleja ni una sola vez cuáles son las ideas políticas de la primera Junta, ni, lo que es más raro, cuáles eran las del doctor Moreno. La razón la da el mismo Moreno en un artículo que ya he citado, en que existe esta frase reveladora (19) «la absoluta ignorancia del derecho público en que hemos vivido, ha hecho nacer ideas equívocas acerca de los sublimes principios del gobierno. . . .» Moreno parece ignorar todo cuanto se refiere á la organización unitaria ó federal del nuevo Estado. En la Gaceta del jueves 6 de Diciembre de 1810 habla solo de un gobierno federático (sic), pero refiriéndose á un proyecto de federación de «todas las Américas españolas». (20) ¿Podía ser, acaso, de otra manera? Aquellos hombres que asumieron ante la historia la misión de darnos patria, tenían por principal objetivo de sus miras no un sistema de gobierno sino una necesidad concreta: la desvinculación del Virreinato con la monarquía española. Aceptaron la función de gobernar, no para redactar leyes ó constituciones, sino para triunfar materialmente por la fuerza de las armas. Por desconfianza instintiva hacia el gobierno unipersonal representado por un Virrey, crearon un cuerpo colegiado que rigiera sus nuevos destinos; esbozaron la reunión de un futuro Congreso que, de puro indefinido que era, acabó, no en Congreso, sino en fusión con el Poder Ejecutivo cuando la funesta incorporación de los Diputados de las Provincias; pero, no pudieron, en ningún caso, ni era concebible que

(19) Reimpresión citada tomo I^o página 604.

(20) » » » » » 694 y 695.



lo pudieran, dar á la nacionalidad naciente, rumbos políticos y administrativos que, para existir, implican hábitos inveterados de gobierno propio de que entonces se carecía en absoluto. La patria, en 1810, estaba en las fronteras, estaba en la victoria, estaba en la desaparición de los enemigos, no en la sistematización de principios de gobierno que el tiempo, solo, conseguiría definir.

Todos estos antecedentes que he creído conveniente resumir, á grandes rasgos, hicieron que nuestro primer Poder Ejecutivo no fuera, en sus comienzos, otra cosa que una supervivencia del destronado poder efectivo de los Virreyes, con unas cuantas trabas más, tal vez, pero también, con unas cuantas trabas menos. Ya en la Junta Provisoria Gubernativa, aparece, pues, esta idiosincracia nativa: el gobierno fuerte, aunque ejercido por un cuerpo colegiado. La Junta, no obstante regir sus actos un mandato expreso redactado en términos generales, el Acta del día 25 de Mayo, se creyó pronto estar en condiciones de interpretar á su guisa la propia ley de su creación. Su circular de 27 de Mayo (21), alterando el texto clarísimo de la disposición décima del Acta del 25, decía á todos los Cabildos de las Provincias, que los diputados que comisionaran las ciudades vendrían á Buenos Aires, no « para establecer la forma de gobierno que se considere más conveniente », sino para « irse incorporando á esta Junta conforme y por el orden de su llegada á la capital ». Esta circular de la Junta, que por una inconcebible aberración lleva la firma del doctor Moreno, (22) fué el primer desplante de su poder absorbente y sin control, fué la primera manifestación de ese *oportunismo* sin medida que, hasta en épocas muy recientes ha viciado la función de nuestros Presidentes constitucionales. En efecto, ¿cual fué la intención presumible de la Junta al redactar esa famosa circular? En mi opinión, no fué otra que halagar la voluntad, no conocida aún, de los pueblos del interior del Virreinato. Buenos Aires, por su propia cuenta y en virtud de un acto espontáneo, había reemplazado al Jefe supremo de *todo* el Virreinato, el Virrey, por una Junta nacida de una elección realizada por una sola ciudad que no tenía derecho de imponer un gobierno á todas las demás. El acta del día 25 de Mayo se inclinaba implícitamente á la idea de que la Junta no era local, sino nacional, desde el momento que convocaba á las ciudades del interior

(21) Registro Nacional, tomo 1º, pág. 25.

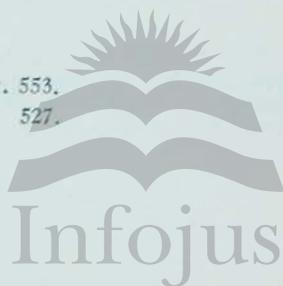
(22) No creo, como afirma don Manuel Moreno, Arengas y escritos, pág 169, que, esa frase fuera un error de Castelli, no observado por la Junta al firmarse la circular. Era demasiado para ser un error.

al solo efecto de designar diputados que formaran un Congreso y no un Poder Ejecutivo. ¿Satisfaría á las provincias un tal estado de cosas? La Junta, estudiando el caso con determinimiento, no lo creyó, seguramente. ¿Qué criterio se imponía entonces? El del oportunismo, es decir, el resuelto por la circular del día 27. En virtud de ella, las provincias vendrían á colaborar en el Poder Ejecutivo, por más que quedara sin resolverse la trascendental misión de reunir un Congreso que *constituyera* al nuevo estado, disponiendo sobre la forma de gobierno que fuera más conveniente. Para llegar á esta solución, basta la simple lógica histórica de los hechos, sin tener que apelar, como lo hace don Manuel Moreno, á un error del doctor Castelli, inadvertido por la Junta. Otra prueba de la verdad de esta solución, la encuentro en la actitud de Moreno. Moreno firma la circular del 27 de Mayo; después, en la Gaceta del jueves 1° de Noviembre de 1810 aboga, no por la incorporación de los Diputados á la Junta, sino por su constitución en Congreso (23); y finalmente el 18 de Diciembre de 1810, Moreno, con su colega el secretario Paso, combaten tenazmente la incorporación de los Diputados, motivando la admisión el retiro del primero. ¿Por qué esta contradicción entre el primer acto y el último que no era sino una lógica derivación de la circular firmada por Moreno? Porque en la circular fué necesario halagar *conscientemente* á la opinión de las Provincias, opinión que, una vez conocida por los bandos de adhesión de los respectivos Cabildos, hacía innecesaria á juicio de Moreno, la continuación de la flagrante violación del texto expreso del Acta del día 25 de Mayo.

La Junta Provisoria Gubernativa, dadas sus omnímodas atribuciones, no debía detenerse en el camino de la absorción exclusiva de todo el poder. Hija del Cabildo de Buenos Aires, sometida á su control inmediato en una forma tal que él « para satisfacción del pueblo, se reservaba también estar muy á la mira de sus operaciones, y caso no esperado que faltasen á sus deberes, proceder á la deposición con causa bastante y justificada », la Junta, en muy poco tiempo, llegó á violar por segunda vez la ley orgánica de su creación y, en 17 de Octubre de 1810 (24), destituye á la autoridad que podía destituirla á ella, iniciando con ese acto la no interrumpida serie de nuestros posteriores golpes de estado. ¿Se quería algo más para caracterizar á un poder absoluto, monárquico, puesto en manos de un grupo de hombres que, si no

(23) Reimp. cit. tomo I, pág. 553.

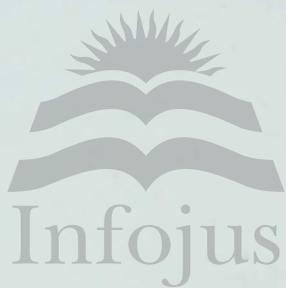
(24) » » » » » 527.



lo decían, pensaban con la crudeza de un Luis XIV que el Estado era él y nada más que él? La Junta en pocos meses, llegó á hacer todo cuanto le vedara el Acta del 25 de Mayo. Jamás se limitó á sí misma una sola facultad. En todo intervino y á todo doblégó bajo el peso de su poder sin límites y sin control. Sin embargo, la Junta con sus actos, fué la salvadora de la Revolución de Mayo, pues la carga enorme que el destino de nuestro pueblo impuso sobre sus hombros, requirió en todos los momentos una energía inflexible, capaz llevar á cabo las más sombrías y trágicas exigencias de la necesidad imperiosa de vivir, ya fueran esas exigencias los fusilamientos de Cabeza del Tigre y Potosí, ya las violaciones descaradas de la ley fundamental de su creación. Y si la Junta fué capaz de iniciar la realización de la grande obra de nuestra independendia, su éxito se debe más que nada á que la pluralidad de personas que la constituían tuvo durante siete meses como único pensamiento de sus actos, como único nervio de sus resoluciones, como única voz de sus ideas, como único calor de sus entusiasmos, como única fuerza de sus convicciones, como única síntesis de su ser vario y complejo, al doctor don Mariano Moreno, esa alma magnífica, atormentada y soberbia como la de un héroe de Byron, que pasó por la historia argentina como un breve relámpago de genio, para corregir con su audacia, con su voluntad indomable, con su arrebatadora acción sobre sus contemporáneos, el error inicial de la Revolución de Mayo que puso una Junta donde debió poner un hombre. Y, felizmente para la historia argentina, el hombre, durante siete largos y fecundos meses, fué más fuerte que la Junta, porque fué toda ella y, además, él mismo.

Así se inicia la historia de nuestro Poder Ejecutivo: y así ha de continuar durante algunas décadas, con breves interrupciones que hacen aparecer aun más sombríos los períodos que las anteceden y que las siguen, hasta que, cansado de sacrificios y de sangre, de desgobierno y de anarquía, el país consigue dictar las amplias bases de la Constitución de 1853-60. Más, antes de que lleguen estos años, debemos seguir buscando, á través del tiempo, las huellas que dejara en las ideas políticas y en la forma y espíritu de nuestras instituciones, la noción de Poder Ejecutivo fuerte, centralizador y absorbente que heredamos de España y que ultrapasamos cuando constituímos nuestra primera y gloriosa Junta Provisoria Gubernativa del 25 de Mayo de 1810.





SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

CAPÍTULO II

Evolución del primer Poder Ejecutivo Nacional hasta la reunión de la Soberana Asamblea General Constituyente de 1813.

Voy á pasar por un período que si fué corto en duración fué largo en incidencias de toda clase, para llegar á estudiar debidamente la nueva época constitucional que comienza el día 23 de Septiembre de 1811, fecha de creación de un nuevo Poder Ejecutivo que la historia conoce con el nombre de Triunvirato. Aquella primera Junta de 1810, bastardeada por la incorporación ilegal y perniciosa de los Diputados del interior, disminuía en su prestigio por la asonada arraballera de los días 5 y 6 de Abril del año once que ella misma preparó ó auspició, creyó necesario, en vista de su impotencia manifiesta para regir los destinos políticos del país, dividir el gobierno del estado en dos grandes poderes, salidos ambos de su propio seno: la Junta Conservadora y el Triunvirato, en virtud de un bando que, como para desprestigio de un acto que de acuerdo con su importancia trascendental debió estar revestido de la mayor solemnidad, lleva sólo la firma de cinco de sus miembros (25). Antes de llegar á este resultado que fué la culminación de sus desaciertos, la Junta había ensayado todos los sistemas imaginables para conservar en sus manos el poder fuerte que heredara de la legítima Junta Provisoria Gubernativa anterior al acta de 18 de Diciembre del año diez. Haré un breve resumen de aquellos ensayos, antes de comenzar á estudiar las fases y modalidades propias del Triunvirato.

Desaparecido Moreno, desaparece aquella primitiva unidad que había llevado á la Junta á realizar actos que la historia clasifica de buenos ó de malos, pero, nunca de tornadizos é

(25) Gaceta extraordinaria de 25 de Septiembre de 1811. Reimpresión citada, tomo 2º, página 761.

incoherentes. Desde entonces todo cambia, no obstante la acción constante y subterránea de aquel espíritu sutil, lleno de recovecos, (26), que fué el Deán Funes. La Junta se convierte en un monstruoso Poder Ejecutivo, tal como jamás lo hemos vuelto á tener en nuestra enrevesada historia, cuerpo de veintidós cabezas nominales (por más que nunca se encontraron juntos todos sus miembros), inepto para todo cuanto significara acción común y solidaria en pro del bien común.

En la integración de la primera Junta con los Diputados del interior, la mayoría de nuestros historiadores y constitucionalistas han disentido al apreciar el hecho productor de la incorporación: para unos la Junta continuó siendo fundamentalmente unitaria, (27) para otros vino á ser la verdadera fuente de nuestro federalismo posterior (28). Yo me inclino, en absoluto, á la primera opinión, que creo ser la única valdera. En efecto, ante el criterio administrativo, nada tiene que ver con la esencia federal ó unitaria del gobierno de un país, el hecho de que las personas que lo constituyen vengan en representación de las diferentes jurisdicciones que componen su territorio. ¿Qué hay de federal en la Junta que comienza á actuar después del 18 de Diciembre? ¿El mandato de sus nuevos miembros? ¿El lugar de su nacimiento? Estos no son antecedentes de índole federal. En todos los Parlamentos de las naciones de gobierno unitario, existe esa misma representación jurisdiccional sin que se altere la esencia del gobierno. De acuerdo con el criterio que cree encontrar en la nueva Junta integrada con Diputados de las ciudades del interior, el principio de nuestro federalismo posterior, no existiría en todo el universo un solo país de gobierno representativo que pudiera ser considerado como unitario. Nuestra Junta Provisoria Gubernativa, antes y después del 18 de Diciembre, fué un gobierno esencialmente unitario, tanto, que ni aun la orden del día que creara las Juntas Provinciales (29), vino á alterar su concepto de Junta superior. Esta gobernaba con exclusión de todo otro poder local que pudiera servirle de lógico contrapeso federal. Su acción, como en la Constitución actual, no se detenía ante el ejercicio legal de las autonomías provinciales por intermedio de sus legítimos representantes, pues no existía en esos años, ni podía existir, por otra parte, una clara línea definida de deslinde entre las

(26) Groussac, Santiago de Liniers, pág. 391.

(27) Del Valle, Derecho Constitucional, pág. 158.

(28) Varela, Historia Constitucional de la República Argentina, tomo I, pág. 353.

(29) Gaceta, reimp. cit. tomo 2º, pág. 109.

atribuciones nacionales y las locales. El integrarse la Junta con los Diputados del interior, sólo tenía por objeto dar á todo el país una representación en el gobierno que lo convirtiera de porteño en nacional, pero no de unitario en federal,

Federal y nacional no son palabras de significado equivalente en el tecnicismo constitucional. Dar intervención á las partes en el Gobierno del todo no es constituir una federación, ni aun en su forma más embrionaria posible. Las circunstancias especiales del momento histórico en que se vivía; la necesidad de quebrar en el seno de la Junta la influencia dominante y violenta de Moreno; el deseo de incorporarse elementos de prestigio en el interior del país, fueron las causas únicas del inconsulto acto de la incorporación de los Diputados. Nadie, ni el mismo Deán Funes más tarde, pretendió justificar ese inepto desacierto con razones de orden federal, por cuanto esa palabra fué enteramente desconocida en las polémicas partidistas de los primeros años de la Revolución. Si esto no hubiera sido así, la Orden del día que creara meses después las Juntas Provinciales, hubiera contenido algún precepto revelador, alguna frase ó palabra que nos indicara que estábamos en presencia de un documento de trascendental importancia doctrinaria. Veamos su contenido para tratar de desentrañar su espíritu. Comienza por el consabido Preámbulo, común á todos los documentos oficiales de la época, y no hay en él un solo término que nos haga entrever siquiera una noción confusa de federalismo. Termina por una prolija reglamentación administrativa que lo único que nos prueba es que en las Juntas Provinciales «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 ó al Gobernador Intendente (30), *pero, con entera subordinación á esta Junta Superior*»; que en la vacante del Presidente de la Junta se dé noticia á esta Junta Superior, *quien deliberará lo que convenga* (Arts. 2º y 5º); que la Junta Superior establecía las horas precisas en que trabajaría cada día cada Junta Provincial, pues «durará su reunión desde las diez de la mañana hasta la una de la tarde y desde las cinco hasta las ocho de la noche» (Art. 10º); «que en caso de empatarse con igualdad de votos (se refiere al nombramiento de los electores que nombrarían á los vocales de las Juntas Provinciales) por ser pares los electores, se pase la elección á esta Junta Superior *para dirimir en acuerdo la discordia*» (Ar-

(30) Ver Real Ordenanza de Intendentes de Enero 28 de 1782.



título 23). ¿Se quiere algo más contrario al espíritu federal que el espíritu y la letra de esta Orden del día? El Doctor Varela, sin embargo, en su obra citada (31), le dedica un capítulo entero denominado «Nuevas bases constitucionales — Juntas Provinciales — Doctrinas de buen gobierno», olvidando, al hacer su comentario, que estas Juntas Provinciales sólo existieron con vida efímera en las siguientes jurisdicciones políticas: Mendoza, compuesta de tres miembros, D. Javier de Rosas, D. Clemente Godoy y D. Antonio Moyano, desde Febrero de 1811 á Enero 17 de 1812 (32); Salta, compuesta de cinco miembros, el Coronel D. Tomás de Allende como Presidente y como vocales D. Pedro A. Arias, D. Juan José Fernández Cornejo, D. Francisco Aráoz y D. Juan Antonio Moldes, desde Abril de 1811 hasta Septiembre 14 del mismo año (33); Córdoba, compuesta de tres miembros en vez de cinco, D. Norberto de Allende, D. Lucio Juan Cabrera y D. Narciso Moyano, desde Febrero á Diciembre 23 de 1811 (34).

El 23 de Septiembre de 1811 comienza una nueva época constitucional, durante la cual pretenden definirse y precisarse, sin resultado, los diversos factores, elementos y poderes que integraban ó debían integrar el Gobierno del Estado. La Junta Provisoria Gubernativa se veía paulatinamente morir, y, para huir de su destino, quiso transformarse, olvidando ingenuamente su propia historia, fecunda en enseñanzas. La solución que encontró fué la creación del Triunvirato.

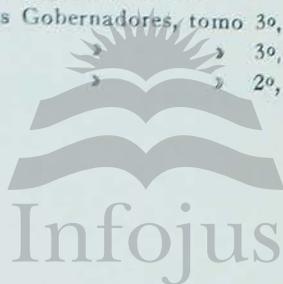
Hasta para morir la Junta se vió obligada á violar el Acta del 25 de Mayo de donde derivaban todas sus atribuciones, derechos y deberes. La situación había llegado á ser insostenible. Sin cohesión interna y sin prestigio en el pueblo, sin fuerza ni voluntad para dirigir con firme mano las graves complicaciones que por todas partes acechaban su acción, la Junta no encontró otra solución que convertirse de Poder Ejecutivo, único y sin control, en Poder Legislativo, en virtud del bando citado de 23 de Septiembre del año once, firmado por D. Domingo Matheu, D. Juan de Alagón, D. José Antonio Olmos, el Dr. Juan Ignacio de Gorriti y D. Francisco A. Ortiz de Ocampo. El único fundamento que se dió en el Bando, para justificar un acto tan estupendo, tan fuera de toda

(31) Obra citada, tomo Iº, págs. 378 á 401.

(32) Zinny, Historia de los Gobernadores, tomo 3º, pág. 96.

(33) » » » » 3º, » 576.

(34) » » » » 2º, » 184.



lógica y de toda previsión, fué que «teniendo consideración á la celeridad y energía con que deben girar los negocios de la patria y las trabas que ofrecen al respecto la multitud de los 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» (35). Nada más; ni una sola palabra que trate de explicar á todos los habitantes del país, las razones de urgencia que la Junta tenía para proceder, por sí y ante sí, á cambiar la forma de Gobierno implantada con toda claridad en el Acta constitucional de 25 de Mayo del año anterior, sin consultar á nadie, ni aun siquiera á la entidad llamada Cabildo de Buenos Aires de la cual derivaban su creación y sus poderes. Con la simple apariencia de un Bando inofensivo, se efectuaba una total revolución constitucional. Una Junta que no era sino Poder Ejecutivo, creaba un nuevo Poder Ejecutivo de tres miembros y se trasmutaba en Poder Legislativo, sin más razón valedera que la negativa de considerarse á sí misma, «por la multitud de sus vocales», en la impotencia de regir los «negocios de la patria».

¿Cuál fué la mente de la Junta al crear el Triunvirato y convertirse en Junta Conservadora? Su propósito es ostensible:— sólo quiso conservar el poder por medio de un disfraz que, desgraciadamente para ella, como lo demostraron los acontecimientos inmediatos, á nadie podía engañar. El sistema era infantil y burdo, tanto, que la misma Junta lo vió y pretendió remediarlo, dictando el Reglamento que fijaba las atribuciones, prerrogativas y deberes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, (36) primer ensayo constitucional, de caracteres definidos, que se haya redactado en la República. Se ve en él la huella ondulante y solapada del espíritu del Deán Funes, su redactor. Atenúa con un largo preámbulo lo ilegal del acto llevado á cabo por la Junta, pretendiendo demostrar como era ella la llamada á resolver provisoriamente la situación poco definida de las relaciones que debían existir entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Reconocía, como era lógico, que «no hallándose abierto, á la sazón, el Congreso Nacional, (37) la Junta actual de Diputados no tiene una representación perfecta de soberanía; es decir, que no se reúne en su persona, ni toda la majestad del cuerpo que

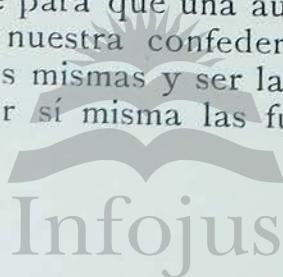
(35) Gaceta, reimp. cit., tomo 2º, pág. 761.

(36) Varela, Historia Constitucional de la República Argentina; tomo 4º, pág. 147.

(37) La Junta rehuye la explicación de *porque* no estaba abierto, en lo cual ella misma era la primera causa y el principal impedimento.

representa, ni todos los derechos y facultades que le son propias. Pero no por eso es una representación nula y sin ningún influjo inmediato y activo, así como no lo era la que tenía la Junta antes de la división de poderes. En ella residía, seguramente, la soberanía, en aquel sentido en que el bien mismo del Estado exigía imperiosamente para aquellos casos urgentes de que sólo ella podía salvarlos; así como reside en cualquier particular injustamente atacado por otro igual, la autoridad del Juez que no puede venir en su socorro. Esta es, pues, la soberanía y el alto poder que se adjudicó la Junta, separando el Ejecutivo y judicial y reservándose el legislativo, en aquella acepción que es permitido tomarse: reserva tanto más conveniente, cuanto que por ella, al paso que se conserva en las ciudades en las personas de sus Diputados, todo entero su decoro, se pone también una barrera á la arbitrariedad». Como se ve, las razones son demasiado insustanciales como para justificar «la arbitrariedad sin barreras» con que procedió la Junta, movida por el solo interés de conservarse por cualquier medio en el poder, dirigiendo «los negocios de la patria».

Al preámbulo de prosa vaga é incolora, sigue el Reglamento dividido en tres secciones. La Junta se arroga, casi, la suma del poder público. Son asuntos de su privativo resorte (Art. 4º, sección 1ª), precediendo el informe y consulta del Poder Ejecutivo, la declaración de la guerra, la paz, la tregua, tratados de límites, de comercio, nuevos impuestos, creación de tribunales ó empleos desconocidos en la administración actual y el nombramiento de individuos del Poder Ejecutivo, en caso de muerte ó renuncia de los que lo componen. El Poder Ejecutivo será responsable ante ella (Art. 13, sección 2ª) de su conducta pública. La Junta Conservadora (Art. 5º, sección 3ª) se reserva el derecho de explicar las dudas que pueden ocurrir á la ejecución ú observancia de los artículos del presente Reglamento. Las personas de sus Diputados (Art. 7º, sección 1ª) son inviolables y en caso de delito serán juzgados por una Comisión interior, que nombrará la Junta Conservadora, cada vez que ocurra. Ante este poder absorbente de la Junta que en todo interviene; que *nombra* á los miembros del Ejecutivo olvidando que, como dice ella misma en el preámbulo «claro está por estos principios de eterna verdad, que para que una autoridad sea legítima, entre las ciudades de nuestra confederación política, debe nacer del seno de ellas mismas y ser la obra de sus propias manos;» que llena por *sí misma* las funciones más impor-



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

tantes y trascendentales del Estado; que juzga á sus propios miembros con exclusión de cualquier intervención extraña, aunque el juicio provenga de un delito del fuero común; que interpreta *ella sola* y sin revisión ni control de nadie *todas* las dudas que puedan ocurrir á la ejecución ú observancia de un reglamento que no se caracteriza, precisamente, por la fijeza de los rumbos, por la nitidez de la materia legislada, por la previsión de las disposiciones, por la exacta y completa división de las partes; que se reserva el derecho de juzgar sin apelación y sin reglas de procedimiento ni límites de acción, de la conducta pública de los miembros del Poder Ejecutivo:—ante este poder absorbente de la Junta, repito, ¿qué venía á ser el Poder Ejecutivo? La Junta, generosamente, lo considera independiente. ¿Lo era en realidad? No. Todas sus funciones, bajo el marbete elástico de las palabras «conducta pública», caían bajo la fiscalización ó revisión de la omnipotente Junta Conservadora. José Manuel Estrada ha resumido con toda exactitud, en mi opinión, el concepto general que merece el Reglamento (38):—Este Reglamento es una colección de lugares comunes puestos en forma de ley: una especie de disertación abstracta dividida en artículos, y que no parece positiva, sino por emanar de una corporación que poseía un carácter público. Establece vagamente el principio de la división de poderes en el gobierno, pero sin asignar á cada resorte orgánico sus funciones y la extensión propia de sus facultades, sin determinar los deberes y derechos peculiares de cada rama del gobierno. No desciende de esta idolatría estéril, y perdón por la palabra, — sino á favor de sus autores. Lo único práctico y determinado que contiene es, con efecto, la parte en que confiere á la Junta Conservadora el derecho de vigilar y contrabalancear directa é inmediatamente todos los actos del Ejecutivo. Esta facultad equivalía á la omnipotencia; y no existiendo en el Reglamento disposición ni establecimiento alguno que la moderara, esta omnipotencia era irresponsable, porque la responsabilidad política es infructuosa y puramente ideal siempre que carece de sanción »

El Triunvirato vió inmediatamente el peligro, esto es, el círculo de hierro con que el Reglamento ligaba su acción, y reaccionó, siguiendo la fórmula netamente argentina durante cuarenta años, de deshacer en provecho propio la causa misma generadora de su existencia. En el tiempo que va del

(38) Lecciones sobre la historia de la República Argentina, tomo 2º, pág. 68.

25 de Mayo de 1810 á Noviembre 7 de 1811, con ser tan corto, el Triunvirato encontró varios antecedentes, que fundamentaban su actitud. Sin embargo, no quiso desembozar del todo su conducta y recurrió á un procedimiento insustancial y atentatorio, que del Valle (39) atribuye á «la inclinación formulista de Rivadavia» y que yo atribuyo á la necesidad que tuvo todo el Triunvirato, cuando quiso alzarse contra la Junta su progenitora, de buscar un cómplice del atentado en el ayuntamiento de Buenos Aires: Rivadavia sabía ir más directamente á sus fines, como lo demostró el año doce. El procedimiento era insustancial porque no agregaba ni un adarme de validez al acto de disolución de la Junta que el Triunvirato preparaba; era atentatorio porque sometía el Reglamento de una Junta, que bien ó mal se llamaba nacional, al juicio de una corporación local, con autoridad limitada á la sola ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, el Triunvirato lo empleó porque era un argumento cómodo, de fácil adopción, no obstante que á ninguno de sus miembros podía ocultarse que, procediendo en esa forma, « todos los Cabildos del interior tendrían el mismo derecho á ser consultados, pues excluirlos era ponerlos fuera del Estado », como le objetó la Junta Conservadora en oficio de 26 de Octubre.

Evacuada la consulta ilegal del Triunvirato al Ayuntamiento de Buenos Aires, despachada por éste de acuerdo con las miras del Poder Ejecutivo, se dictó el decreto de 7 de Noviembre de 1811, mencionado por Florencio Varela (40), que disolvía la Junta Conservadora sin reemplazarla, ni siquiera en proyecto, por ninguna otra autoridad legislativa. No obstante tener algunos precedentes anteriores, especialmente el acto de la Primera Junta de 17 de Octubre de 1810 (41), la disolución de la Junta Conservadora viene á ser en nuestra accidentada historia de cuarenta años, el más descarado é ilegítimo golpe de Estado á que se haya atrevido una entidad gubernativa. Voy á transcribir el larguísimo preámbulo del « Estatuto provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en nombre del Señor Fernando VII », para ver si es posible entresacar de su fraseología una sola razón verdadera que justifique tan monstruoso atentado constitucional.

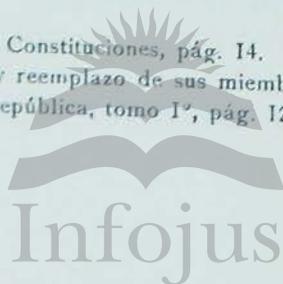
Dice así el preámbulo del Estatuto de 22 de Noviembre (42): « La justicia y la utilidad dictaron á los pueblos de las

(39) Obra citada, pág. 181.

(40) F. Varela, Colección de Constituciones, pág. 14.

(41) Disolución del Cabildo y reemplazo de sus miembros

(42) Registro Oficial de la República, tomo 1^o, pág. 127.

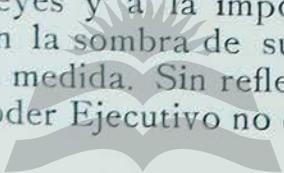


Provincias el reconocimiento del Gobierno Provisorio que instituyó esta Capital, en momentos en que la desolación y conquista de casi toda la Península, dejaba expuesta nuestra seguridad interior á la invasión extranjera ó al influjo vicioso de los Gobernadores españoles, interesados en sostener el brillo de una autoridad que había caducado. Conocieron los pueblos sus derechos y la necesidad de sostenerlos. Los esfuerzos del patriotismo rompieron en poco tiempo, los obstáculos que oponía por todas partes el fanatismo y la ambición. La causa sagrada de la libertad anunciaba ya un día feliz á la generación presente y un porvenir lisonjero á la prosperidad americana. Se sucedían uno tras otro los triunfos de nuestras armas y el despotismo intimidado no pensaba más que buscarse un asilo en la región de los tiranos. Cambia de aspecto la fortuna y repentinamente se ve la patria rodeada de grandes y urgentes peligros. Por el Occidente, derrotado ó disperso nuestro ejército del Desaguadero; expuestas á la ocupación del enemigo las provincias del Alto Perú; interceptadas nuestras relaciones mercantiles y casi aniquilados los recursos para mantener el sistema. Por el Oriente, un ejército extranjero, á pretexto de socorrer á los gobernadores españoles que invocaron su auxilio, avanzando su conquista sobre una parte la más preciosa de nuestro territorio; el bloqueo del río paralizando nuestro comercio exterior; relajada la disciplina militar; el gobierno débil; desmayado el entusiasmo; el patriotismo perseguido; envueltos los ciudadanos en todos los horrores de una guerra cruel y exterminadora y obligado el Gobierno á sacrificar al imperio de las circunstancias el fruto de las victorias con que los hijos de la patria en la Banda Oriental han enriquecido la historia de nuestros días. No era mucho, en medio de estas circunstancias, que convergiendo los pueblos su atención al Gobierno, le atribuyesen el origen de tantos desastres. La confianza pública empezó á minar la opinión y el voto general indicaba una reforma ó una variación política que fuese capaz de contener los progresos del infortunio, dar una acertada dirección al patriotismo y fijar de un modo permanente las bases de nuestra libertad civil. El pueblo de Buenos Aires, que en el beneplácito de las provincias á sus disposiciones anteriores, ha recibido el testimonio más lisonjero del alto aprecio que le dispensan como á Capital del Reino y centro de nuestra gloriosa revolución, representa al Gobierno por medio de su respetable Ayuntamiento la necesidad urgente de concentrar el poder para salvar la patria en el apuro de tantos conflictos. La Junta de Diputados, que no desconocía la necesidad, adoptó la medida sin contradic-

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

ción, y aplicando sus facultades, traspasó á este Gobierno su autoridad con el título de Poder Ejecutivo, cuyo acto debía recibir la sanción del consentimiento de los pueblos. Si la salvación de la patria fué el grande objeto de su institución, una absoluta independencia en la adopción de los medios debía constituir los límites de su autoridad. De otro modo, ni el Gobierno se habría sujetado á las responsabilidades que cargó la Junta sobre sus hombros, ni su creación hubiera podido ser útil en ningún sentido, cuando agitada la patria de una complicación extraordinaria de males, exigía de necesidad una pronta aplicación de violentos remedios. Deseaba, sin embargo, el Gobierno una forma que, sujetando la fuerza á la razón y la arbitrariedad á la ley, tranquilizase el espíritu público, resentido de la desconfianza á una tiranía anterior. Pide á este fin el Reglamento que le prometió la Junta en el acto de su creación, y recibe un Código Constitucional muy bastante para precipitar á la patria en el abismo de su ruina. Parece que la Junta de Diputados, cuando formó el Reglamento de 22 de Octubre, tuvo más presente su exaltación que la salud del Estado. Con el velo de la pública seguridad se erige en soberana, y rivalizando con los poderes que quiso dividir, no hizo más que reasumirlos en grado eminente. Sujetando al Gobierno y á los magistrados á su autoridad soberana, se constituyó á sí misma en Junta Conservadora para perpetuarse en el mando y arbitrar sin regla sobre el destino de los pueblos. Como si la soberanía fuese divisible, se la atribuye de un modo imperfecto y parcial. Ya se vé que en tal sistema, no siendo el Gobierno otra cosa que una autoridad intermediaria y dependiente, ni correspondía su establecimiento á los fines de su instituto, ni tendría su creación otro resultado que complicar el despacho de los negocios y retardar las medidas que reclama urgentemente nuestra situación, quedando abandonada la salud de la patria al cuidado y arbitrariedad de una corporación que en tiempos más felices y con el auxilio de un poder ilimitado, no pudo conservar las ventajas conseguidas por el patriotismo de los pueblos contra los enemigos de su sosiego y de su libertad. Convencido el Gobierno de los inconvenientes del Reglamento, quiso oír el informe del Ayuntamiento de esta Capital, como el representante de un pueblo el más digno y el más interesado en el vencimiento de los peligros que amenazan á la patria. Nada parecía más conforme á la práctica, á la razón, á las leyes y á la importancia del asunto. Pero los Diputados, en la sombra de sus ilusiones, equivocaron el motivo de esa medida. Sin reflexionar que, después de la abdicación del Poder Ejecutivo no era ni podía ser otra


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

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. El Gobierno, después de haber oído el dictamen del respetable Cabildo y el juicio de los ciudadanos ilustrados, ha determinado rechazar el Reglamento y existencia de una autoridad suprema y permanente que envolvería á la patria en todos los horrores de una furiosa aristocracia. El Gobierno cree que sin abandono de la primera y más sagrada de sus obligaciones, no podría suscribir á una institución que sería el mayor obstáculo á los progresos de nuestra causa y protesta á la faz del mundo entero, que su resistencia no conoce otro principio que el bien general, la libertad y la felicidad de los pueblos americanos. Con el mismo objeto y para dar un testimonio de sus sentimientos, capaz de aquietar el celo de los más exaltados, ha decretado una forma, ya que el conflicto de las circunstancias no permite recibirla de la mano de los pueblos, que prescribiendo límites á su poder y refrenando la autoridad popular, afiance sobre las bases del orden el imperio de las leyes, hasta tanto que las provincias reunidas en el Congreso de sus Diputados, establezcan una Constitución permanente. A este fin publica el Gobierno el siguiente Reglamento ».

Apena ver en este preámbulo, el más pobre en ideas y argumentos que haya redactado jamás una autoridad argentina en justificación de un golpe de estado, la firma de don Bernardino Rivadavia, su redactor é inspirador. Si en vez de fulminar sobre la Junta Conservadora el decreto de disolución de Noviembre 7, el Triunvirato la hubiera citado á discutir ideas generales, principios de gobierno y, sobre todo, el andamiaje de la argumentación del Estatuto Provisional, como en la famosa reunión de incorporación de los Diputados de Diciembre 18 de 1810, es indudable que el más iletrado de los miembros de la Junta hubiera rebatido victoriosamente el largo é insustancial preámbulo que he transcripto. No ya el Deán Funes, de verba sutil y fácil, de dialéctica enmarañada é insidiosa, sino un simple escuelero del Convento de San Francisco, hubiera puesto al Triunvirato en duros aprietos, en la discusión de su lamentable argumentación. Ni uno solo de sus sofismas tiene siquiera el mérito de la originalidad. Los principios más elementales de la lógica, reciben en esa

(43) Obra citada, pág. 181.

pieza el más estupendo de los desmentidos. La frase flaquea en cada una de sus cláusulas combatida por la ineludible evidencia de su propia mala fe. Los párrafos se encadenan malamente los unos á los otros como asombrados de encontrarse juntos en un consorcio imposible. Cada argumento se vuelve contra sí mismo. El preámbulo entero no es sino la negación de la propia tesis que pretende sostener.

La razón es muy sencilla: no podía ser de otra manera. Es imposible justificar lo injustificable. El Triunvirato, ante el enorme poder que á sí misma se reservaba la Junta en el Reglamento de Octubre 22, no tenía más que dos caminos á seguir: ó disolvía la Junta sin frases ó acataba su preeminencia. Buscó, sin embargo, un tercero que, en el fondo, venía á ser completamente inútil, porque se confundía con el primero, menos en la franqueza varonil digna del difícil momento histórico en que se vivía á fines del año once. Disolvió la Junta, pero, quiso respetar las formas consagradas de la mentira oficial. «Moreno, como ha dicho del Valle (43), habría procedido de otra manera: la habría decretado simplemente, á nombre de las necesidades de la patria, como disolvió el Cabildo de 1810».

Por el Estatuto Provisional, el Triunvirato asume la suma del poder público. Su artículo 6º es decisivo á este respecto: «Al Gobierno corresponde velar sobre el cumplimiento de las leyes y 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». Dentro del espíritu y la letra de este artículo cabía todo, desde las medidas más insignificantes hasta las más trascendentales. La Asamblea General originalísima que el Estatuto creaba, nada significaba ante ese artículo terminante que ponía en manos del Triunvirato la facultad exclusiva de interpretar, sin control de ninguna clase, cuando la necesidad exigía su aplicación y cuando no. A su arbitrio se libraba, «luego que lo permitan las circunstancias, la apertura del Congreso de las Provincias Unidas», estableciendo de antemano la suposición de que ese Congreso no se reuniría dentro de diez y ocho meses (Artículo 3º). La responsabilidad del Gobierno Ejecutivo, como de sus Secretarios, «por su conducta pública», se haría efectiva ante ese Congreso. Pero, ¿en qué forma y con qué alcances? El Estatuto calla al respecto. La Asamblea General que debía reemplazar en cada caso á los miembros salientes del Triunvirato, es decir, del *Gobierno Nacional*, se constituía por el Estatuto con un criterio tan acentuadamente porteño que la representación provincial desaparecía ante la precisa caracterización, digna de un documento de

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

tal importancia, «de un considerable número de ciudadanos elegidos por el vecindario de esta Capital (Art. 1º)». Verdad es que reglamentaciones posteriores fijaron ese original «número considerable de ciudadanos», pero, ello no obsta á que se considere que el Estatuto, emanación del sentimiento porteño exacerbado por luchas de localismos intransigentes que comenzaban á caldear la atmósfera del país, subordinaba desmedidamente las Provincias á la Capital. En virtud de ese artículo 1º, el Triunvirato, con solo halagar al partido predominante en Buenos Aires, estaba seguro de tener en jaque á todo el resto del país, que, legalmente, no podía hacer nada en contra suya. Vemos, pues, que bajo cualquiera de sus fases el Estatuto sancionaba un sistema de gobierno que era de imposible realización práctica, como lo demostraron los acontecimientos posteriores de los años doce y trece. Por una parte establecía la suma del poder público; por otra creaba Congresos y Asambleas que para tener vida constitucional propia requerirían un nuevo golpe de estado; por otra subordinaba las Provincias á la Capital, bajo la acción del Poder Ejecutivo más *unitariamente metropolitano* que haya existido entre nosotros. No es necesario más para definir su esencia y para pronosticar el porvenir que el destino le deparaba.

El Triunvirato, pues, creado por la Junta anterior para que fuera un poder fuerte, con unidad de miras y de acción, ejerciendo su autoridad bajo el control severo, omnímodo más bien, de un Poder Legislativo, se convierte á sí mismo, pocos días después del 22 de Octubre, en un Edipo que mata á su padre. No voy á estudiar su historia política, pues ello excede los límites que me he impuesto, ni seguiré su desenvolvimiento á través del tiempo y de los grandes acontecimientos que caracterizaron su existencia. Pasaré, en consecuencia, á esbozar otros temas que están de acuerdo con la índole especial de este trabajo.

La Gaceta extraordinaria Ministerial de Buenos Aires, del Domingo 5 de Abril de 1812 (44), dá la «Relación de los ciudadanos á quienes ha tocado la suerte para ser miembros de la primera Asamblea», como también la «Relación de los apoderados nombrados *para* los pueblos de las provincias unidas para representar sus derechos en la próxima Asamblea». En esta forma, por la sola voluntad y elección del Cabildo de Buenos Aires, sin intervención de las Provincias, se constituye la Asamblea que creaba el ar-

(44) Reimpresión citada, tomo 3º, pág. 155

título primero del Estatuto Provisional, disponiendo que la compondrían « el Ayuntamiento, *las representaciones que nombren los pueblos* y un considerable número de ciudadanos elegidos por el vecindario de esta Capital » (45). El Triunvirato, como vemos, constituyó la primera Asamblea violando el Estatuto que él mismo había redactado, por cuanto, no sólo los pueblos de las Provincias Unidas no habían nombrado el insignificante número de Diputados que se les permitía designar, sino que se extremaba la tendencia hacia la exclusiva hegemonía de Buenos Aires, haciendo que su Ayuntamiento designara los « apoderados nombrados *para* esos pueblos » del interior, que en aquellos precisos momentos estaban sufriendo todo el peso de la guerra emancipadora. Esta flagrante violación de un texto expreso, demuestra acabadamente cuan poco valía en aquellos primeros años turbios de nuestra nacionalidad una garantía constitucional.

« El día que precedió á la reunión de la Asamblea, dice del Valle (46), el Triunvirato proclamó por bando (47) la obligación pública de respetar sus deliberaciones, previniendo que sería castigado con el último suplicio el que atentara contra su libertad; no se le había ocurrido quien iba á ser el delincuente ». El cinco de Abril fué saludada « con una salva general de artillería y músicas militares á la hora de la función. Desde el templo se dirigió á continuar sus sesiones, y á las dos de la tarde avisó al gobierno superior que la elección para vocal había recaído en la digna persona del coronel don Juan Martín Pueyrredón. El acierto de este primer paso de la Asamblea, y la satisfacción universal con que se ha recibido el nombramiento, anuncian los más felices resultados ». Esto dijo la Gaceta del Lunes 6 de Abril, mirando las cosas al través de un optimismo exagerado. En efecto, el primer acto de la Asamblea, una vez reunida, fué sancionar « que le corresponde la autoridad suprema sobre toda otra constituida en las Provincias Unidas del Río de la Plata »; el segundo fué nombrar vocal del Triunvirato á Pueyrredón, designando como suplente, hasta tanto se presentara el titular que estaba en el ejército, al Dr. José Miguel Díaz Vélez. El Triunvirato resolvió en el acto: « Siendo nula, ilegal y atentatoria contra los derechos

(45) El Reglamento de la Asamblea, redactado por el Triunvirato en 19 de Febrero de 1812, fijó este « considerable número » en cien ciudadanos. En Marzo 31, los cien ciudadanos se redujeron á solo 33, que formarían parte de la Asamblea.

(46) Obra citada, pág. 208.

(47) Este bando se publicó en la Gaceta del 3 de Abril. Reimpresión citada, tomo 3º, pág. 154.



soberanos de los pueblos, contra la autoridad de este Gobierno y contra el Estatuto Constitucional jurado, reconocido y sancionado por la voluntad popular de las Provincias Unidas, la atribución de autoridad suprema, que se ha abrogado indebidamente por sí misma la Asamblea, comprometiendo de un modo criminal los intereses sagrados de la patria, ha determinado este gobierno en virtud de sus altas facultades y para evitar las consecuencias de tan extraño atentado, disolver como disuelve la Asamblea y suspender á V. E. en las funciones particulares de su autoridad ordinaria, sin perjuicio de tomar las providencias que convengan para asegurar la tranquilidad pública y evitar la disolución del Estado, á que camina aquella escandalosa resolución, lo que se comunica á V. E. como su Presidente, para que en el acto haga entender á la Asamblea que está disuelta y á sus vocales que se retiren sin otro carácter que el de simples ciudadanos, so las penas establecidas en el bando de 3 del corriente» (48). Los fundamentos, tanto de las resoluciones de la Asamblea como del acto de fuerza llevado á cabo por el Triunvirato, constan en un «artículo comunicado» de la Gaceta del 17 de Abril, que voy á transcribir íntegramente, no obstante su extensión, porque él nos dá no solo una impresión de un contemporáneo sino también una idea precisa de la forma y modo en que se debatían las cuestiones constitucionales en los primeros años de la Revolución de Mayo (49).

«Ciego de furor salí de mi casa en la mañana del 7 para desahogar mis sentimientos en el seno de un amigo. ¡Disuelta la Asamblea! ¿qué debemos ya esperar de la causa de la patria? Si el despotismo del Gobierno llega á este punto, no queda ya otro arbitrio que el de la desesperación. Esto iba diciendo entre mí, cuando llegué al cuarto de mi amigo, á tiempo que dos hombres acalorados en la disputa con motivo del mismo acontecimiento daban voces y gritaban como si estuvieran enérgicos, sosteniendo el uno la medida del Gobierno y el otro los derechos inviolables de la Asamblea. Fatigados de la lid, se convirtieron á un hombre de una edad media que estaba sentado escuchando en silencio la disputa, y en ademán de pedirle su aprobación esperaba cada uno de los contendores que fallaría en su favor. El hombre lleno de prudencia y en tono pacífico pidió que no le interrumpieran si gustaban de oír su dictamen, y empezó su discurso de esta manera:

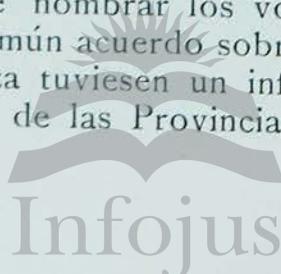
(48) Las penas del bando eran, nada menos, que el último suplicio.

(49) Gaceta, reimpresión citada, tomo 3º, pág. 101.

«Yo, señores, soy un ciudadano que en el retiro de mi habitación celebro los triunfos de la patria y lloro sus desgracias. Sea cual fuese la razón del Gobierno ó el derecho de la Asamblea, su disolución es un mal, cuyos resultados no están aún bien calculados. Pero si es lícito al hombre discurrir sobre los acontecimientos que tienen influjo sobre sus primeros intereses, yo voy á manifestar á Vmds. mi opinión y sus fundamentos. La pretensión de la asamblea para que se le reconociese como autoridad suprema sobre todas las constituídas en el Río de la Plata, puede considerarse en dos respectos, esto es, en orden á su legitimidad ó á su propiedad. Lo primero depende de la proporción que guarda esta solicitud con la autoridad que corresponde á la asamblea por derecho particular ó común, y lo segundo de la conformidad de la pretensión con la voluntad expresa ó presunta de los pueblos.

«Cuando digo que la legitimidad de la solicitud depende de la proporción que guarda con el derecho, quiero dar á entender que será legítima en cuanto se arregle á las facultades que corresponden á la asamblea por las leyes de su instituto ó por sus propios derechos como cuerpo representativo. Pero como las leyes generales nada disponen acerca de una corporación que no conocieron, es claro que las facultades de la asamblea se contienen en el derecho particular, ó lo que es lo mismo, en el Estatuto provisional que la creó y en el Reglamento que le dió forma. El primero anunció la futura formación de la asamblea y el objeto para que iba á ser constituída; el segundo explicó sus facultades y las reglas que debía observar en sus sesiones. Examinemos, pues, la solicitud de aquel cuerpo por las leyes de esta Constitución provisoria, y hallaremos la legalidad ó la ilegalidad de sus pretensiones.

«El Estatuto de 23 de Septiembre, estableció que el Gobierno de las Provincias Unidas habría de permanecer bajo la forma señalada, esto es, de un Poder Ejecutivo fijo en cuanto á sus facultades, pero variable con respecto á sus miembros, y de una asamblea periódica hasta la reunión del Congreso de los Diputados. También señaló el Estatuto las facultades de las dos partes constitutivas del Gobierno: al cuerpo ejecutivo dió el poder de *hacer cumplir las leyes y adoptar cuantas medidas creyese necesarias para la defensa y salvación de la patria*; á la asamblea concedió la facultad «de nombrar los vocales del Poder Ejecutivo, decidir de común acuerdo sobre los grandes asuntos que por su naturaleza tuviesen un influjo directo sobre la libertad y existencia de las Provincias Unidas, y de tomar



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

cuenta de la conducta de los vocales del Gobierno, en caso de no poder verificarse la reunión del Congreso, á quien corresponde este derecho, previniendo que un Reglamento que debería publicarse sobre el particular orden, modo y forma de la asamblea, formaría parte del mismo Estatuto.

«El Reglamento detalló las partes constitutivas de la asamblea y el modo y circunstancias para su elección, añadiendo á sus facultades ya publicadas, otras legislativas y judiciales; pero con expresa calidad «que no había de ser una corporación permanente»; «que sólo el cuerpo ejecutivo podía convocarla»; «y que su duración en sesión no podría extenderse legítimamente por más término que el de ocho días, á no ser que aquél juzgase conveniente prorrogarla».

«Estas leyes y reglas, si bien por una parte constituyeron á la asamblea independiente del cuerpo ejecutivo, por otra la pusieron en perfecta dependencia: y yo no veo como pueda componerse la pretensión de la asamblea con el cumplimiento de estas disposiciones de la constitución provisional.

«Supongamos por un momento que la asamblea hubiera hecho valer su declaración de autoridad suprema sobre todas las constituídas en las Provincias Unidas. En este caso, claro está que quedaban violadas las dos leyes fundamentales de su instituto que establecieron terminantemente «que la asamblea no podría ser una corporación permanente» y que «no podría permanecer en sesión más término que el de ocho días». Por otra parte despojaba al cuerpo ejecutivo de la facultad que se había reservado de ser el único que tendría derecho de conservarla; en una palabra, hubiera subvertido enteramente la constitución á que debía su existencia, sujetando al cuerpo ejecutivo á una absoluta dependencia y reuniendo en sí los dos poderes, ejecutivo y legislativo, que la constitución quiso expresamente dividir, aunque con esta diferencia, que á la asamblea no le da parte en el poder ejecutivo, pero al gobierno lo autorizó para intervenir en el ejercicio de las facultades de la asamblea, á excepción del nombramiento de vocales, de la declaración del carácter de ciudadanía, y de la representación proporcional que tendrían los pueblos en lo futuro. De modo que excluidos estos tres casos, en todo lo demás debió la asamblea proceder de acuerdo con el gobierno ó resolverse á violar abiertamente la constitución.

«Si hemos de juzgar, pues, de la legitimidad de la pretensión de la asamblea por las únicas leyes que detallan

y definen sus facultades, y á que debió arreglar su conducta, podemos afirmar con toda seguridad, que su declaración fué contraria á los deberes que le imponen las condiciones mismas de su establecimiento.

« Tal vez alguno de Vmds., señores, opinará con algunos de la asamblea, en orden á que las restricciones que fija el Estatuto á la asamblea, no son más que unas trabas que puso el poder ejecutivo á la libertad del pueblo, y que siendo la asamblea su verdadero representante, pudo y debió romper aquellas trabas en virtud de su representación, revestirse del carácter y funciones de autoridad suprema, y obrar con todas las facultades de los pueblos, sin sujeción al Estatuto y con derecho á derogarlo, si le pareciese, como podrían hacerlo los pueblos si estuviesen reunidos.

« Que la suprema autoridad de una comunidad ó sociedad y el derecho de ejercerla residen esencialmente en la comunidad misma ó en el agregado de sus partes componentes, sean cuales fuesen; y que solo la comunidad puede legítimamente delegar aquella autoridad, son principios de notoria evidencia. De consiguiente toda pretensión de uno ó de muchos individuos dirigida al objeto de arrogarse los derechos de la sociedad que componen, sin que hayan sido por ella delegados, no sólo es ilegítima sino ofensiva á los respetos más altos de la comunidad. Hasta aquí, creo que todos convenimos. Pasemos á examinar si la asamblea tuvo tal representación de los pueblos, que pudiese según los principios asentados revestir legítimamente el carácter y funciones de un cuerpo delegado para ejercer la autoridad suprema sobre ellos y en su nombre.

« Afirmar que los pueblos de las Provincias Unidas no delegaron á la asamblea el ejercicio de su autoridad suprema, es una verdad demostrada por las circunstancias de su formación. Los pueblos constituyeron la asamblea expresamente para el objeto, fines, y con las facultades que designan el Estatuto y Reglamento; de consiguiente, la asamblea no pudo pretender otros derechos sin avanzar mas allá de la línea que le habían señalado sus poderdantes de un modo expreso é indudable.

« Casi con igual certeza se puede demostrar que ni por la más remota inferencia pudo imaginarse la asamblea que los pueblos le habían delegado su autoridad suprema. Para tocar el convencimiento de esta proposición basta considerar la naturaleza de las partes constituyentes de la asamblea y su relación con los diferentes pueblos, de cuyo poder reunido intentó hacerse representante.



Infojus

«La asamblea se compuso del Ayuntamiento de esta Capital, de treinta y tres diputados para representarla y de once apoderados de los demás pueblos de las Provincias Unidas (50). ¿Y cuál de esos pueblos que conozca sus derechos querrá conferir todos sus poderes para ser representado con tan excesiva desigualdad, aun prescindiendo del modo de la elección? que! ¿el pueblo de Buenos Aires podría consentir que una asamblea de cincuenta vocales, en que tenía cuarenta y cuatro representantes suyos, se erigiese en magistrado supremo de todas las provincias? ¿Y acaso obtendría jamás el beneplácito de los otros pueblos? Para esto era menester que la Capital fuera tan corrompida y tirana, como aquellos necios y serviles.

«De todo lo expuesto concluyo, que la asamblea no tuvo ni la voluntad expresa ni presunta de los pueblos para arrogarse la supremacía; que no tuvo derecho como cuerpo representativo en sí ni en virtud de su representación, para exigir el reconocimiento de autoridad suprema, ni para otra cosa que para lo prevenido en la constitución provisoria; y que su pretensión, así con respecto á la voluntad expresa y presunta de los pueblos como á las leyes de su instituto, fué ilegítima, infundada y temeraria; fué un abandono de sus propios deberes; un insulto á este pueblo en particular; y un atentado contra los derechos de los demás.

«Acaso no faltará quien diga que los pueblos estuvieron coactos por el Estatuto; que el temor de la fuerza dictó su reconocimiento; y que la asamblea no hizo más que reclamar la supremacía, porque así era la voluntad de los pueblos. Lo dicho sobra para satisfacer la falacia de este raciocinio; sin embargo, quiero considerar la pretensión de la asamblea bajo el segundo punto de vista que es la propiedad; es decir, su conformidad con lo que la misma asamblea creyó que querían los pueblos y esperaban de sus representantes.

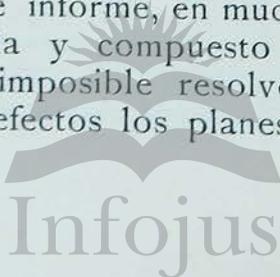
«Los objetos del deseo de los pueblos pueden reducirse en lo principal á estos dos puntos: á rechazar los esfuerzos de sus enemigos exteriores y á conservar inviolables sus derechos civiles. La asamblea no pudo, pues, dudar que entonces sería su conducta conforme á la voluntad general

(50) Ya he dicho anteriormente que estos originales apoderados habían sido elegidos *por* el Cabildo de Buenos Aires, *para* representar á las provincias que *ignoraban* el poder que aparecían confiriendo. En la obra citada del doctor Luis V. Varela, tomo 4º, pág. 176, se copia mal la palabra *para*, escribiéndose *por*, lo que cambia completamente su sentido exacto. Ya Del Valle, obra citada, pag. 208, había hecho notar este error del Registro Nacional cometido en el tomo 1º, pag. 161.

de los pueblos, cuando promoviese por todos los arbitrios posibles la ejecución de medidas capaces de ponerlos en posesión de esos anhelados objetos. Para saber cuáles eran estas y cuál podía ser el medio de promoverlas, bastaba una ojeada sobre la situación actual de los pueblos.

«Por uno y otro extremo de nuestro territorio existen enemigos que amenazan la ruina total del estado. De consiguiente la medida que con más urgencia reclama su seguridad es la organización y acertada dirección de una fuerza militar suficiente para la más pronta y efectiva expulsión de los invasores. La asamblea vió por una parte esta necesidad y por otra la existencia de un poder ejecutivo, que cualesquiera que fuesen los defectos de su título, se hallaba en plena posesión del mando de las Provincias Unidas; que se ocupaba de la organización y dirección de las fuerzas existentes; que con respecto á los puntos del peligro había trazado sus planes de operar; que tenía en marcha una considerable parte de las tropas destinadas á su ejecución; y finalmente que se hallaba en la actual preparación de varias medidas conducentes al éxito feliz de sus combinaciones.

«En tales circunstancias la asamblea no podía dudar cuál debía ser su conducta para llenar las esperanzas de los pueblos. ¿Podía dudar que la voluntad de sus representados le ordenaba se uniese cordialmente con el cuerpo ejecutivo para la defensa común; que le propusiese las reformas convenientes al bien general, y que simplificando los poderes del ejecutivo, lejos de debilitar, vigorizase su autoridad para dar más energía á sus operaciones? ¿Fué acaso conforme á estos principios la conducta de la asamblea? ¿Y como podrá sostenerse que era la expresión de de la voluntad general? Una autoridad suprema sobre todas las constituidas era lo mismo que un principio de disolución y el mayor de todos los obstáculos al cumplimiento de los deseos de los pueblos. Una pretensión de esta naturaleza debió necesariamente producir uno de estos efectos: ó la disolución de la asamblea ó la subversión del poder ejecutivo. En el primer caso quedaban frustradas las esperanzas que fijan los pueblos en las facultades que habían conferido á la asamblea para el bien general; en el segundo caería sobre los pueblos la mayor de las desgracias:—sus negocios pasarían á las manos de un gobierno monstruoso é informe, en mucha parte sin conocimiento ni experiencia y compuesto de elementos tan contrarios, que sería imposible resolver ni ejecutar con acierto, quedando sin efectos los planes, paralizadas todas



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

las medidas, sin concierto las meditadas combinaciones. ¿Y en que tiempo? Precisamente en los instantes del mayor conflicto y cuando la falta de actividad puede ser más funesta que la derrota de nuestros ejércitos. La asamblea no pudo ignorar que una de las dos consecuencias debía necesariamente seguirse de su extraña pretensión; tampoco pudo ignorar que cualquiera de ellas era muy perjudicial á los interesados de los pueblos; luego la asamblea debió creer que la pretendida supremacía estaba en oposición con la voluntad, con los deseos y con los derechos de las Provincias Unidas; luego la conducta de la asamblea ó su declaración fué ilegítima por contraria á las leyes de su instituto, fué impropia por ajena de su representación y fué atentatoria contra la soberanía de los pueblos por opuesta á su expresa voluntad y á sus verdaderos intereses. En este estado, el gobierno debió disolverla, eligiendo el menor de los males ó suscribir una reposición sin límites.

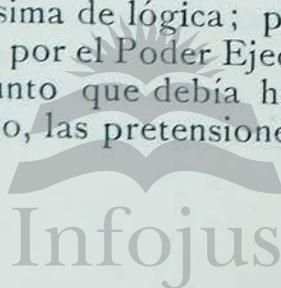
«Calló el hombre filósofo, que así me pareció, y agitado yo todavía de mis ilusiones le repliqué: — Pero, señor, si una de las peticiones del gobierno se dirigía á que la asamblea le declarase el título de *supremo* ¿cómo puede componerse esta solicitud sin un conocimiento tácito de la supremacía de la asamblea? ¿Cómo podría una corporación dar lo que no tiene? ¿No sería una absurda contradicción?... Voy allá, señor, voy á contestar, me dijo, y tomando la palabra siguió su discurso. Yo no soy un defensor del gobierno sino de la justicia y me parece que el argumento cuando mucho probaría un error por parte del Poder Ejecutivo que no podría aumentar á la asamblea las facultades de su constitución, porque el gobierno no es ni puede ser el intérprete de la voluntad de los pueblos; pero, yo pienso que no hubo tal error. Ya hemos dicho que las facultades del Poder Ejecutivo no pueden extenderse más allá de las que le confiere el Estatuto provisional que había jurado. El Estatuto, que debemos siempre considerarlo como la única constitución que tenemos, aunque provisoria hasta la resolución del Congreso, declaró que el gobierno sólo tuviese el título de *superior*. Reflexionando éste sobre la naturaleza de sus funciones en un tiempo en que las Provincias Unidas desconocen toda autoridad exterior, creyó con fundamento que sus poderes son los mismos, aunque interinamente, que tiene el Poder Ejecutivo en una nación independiente y libre; y que á la naturaleza de esta autoridad correspondía se le declarase el título de *suprema*, para que esta aparente contradicción evitase algunos inconvenientes que paralizaba el cumplimiento de sus decretos. Pero, como el Estatuto ordena

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

que la menor variación de sus artículos se haga de acuerdo de las dos corporaciones, el gobierno para no faltar á la constitución, tomó el camino que debía; esto es, de hacer una moción á la Asamblea para que acordase la declaración del título de supremo que creía aquél le pertenecía de derecho, ó lo que es lo mismo que conviniese con el gobierno en hacer esta variación del artículo octavo del Estatuto. Ya Vmd. se hará cargo que en esto ni hubo exceso ni reconocimiento de supremacía ó superioridad en la asamblea. Suponga Vmd. por un instante que el gobierno hubiera creído necesario (lo mismo digo de la asamblea) declarar que solo hubiera una asamblea cada tres años ó que fueran veinte los vocales del Poder Ejecutivo. Como esta declaración envolvía una alteración del Estatuto, y por consiguiente no estaba en las facultades del gobierno hacerla por sí solo, nada era más natural que dirigir una moción ó petición á la asamblea para que declarase aquellos dos puntos, supuesto que el gobierno le comunicaba ya su acuerdo. ¿Y diría Vmd. por esto que la asamblea era superior á la constitución, que era soberana, que tenía todos los poderes de la nación reunida? Pues lo mismo sucede con respecto al título de *supremo*. Oiga Vmd. otro ejemplito más claro. La asamblea solicitó poner un vocal que interinamente supliese al señor Pueyrredón durante su ausencia. El Gobierno le representó que era contrario al contexto del artículo 1º del Estatuto. Suponga Vmd. que la asamblea hubiera expuesto por escrito ó por medio de una diputación la necesidad de esta medida y que convencido el gobierno hubiera accedido permitiendo esta alteración del artículo. ¿Diría Vmd. por esto que el gobierno era supremo y superior á la constitución y á la asamblea? Pues lo mismo sucede con respecto al título de *supremo*. La autoridad de ambas corporaciones es igual en estos asuntos y sólo quedaría establecida la alteración, cuando la sancionase el acuerdo de los dos. Ya ve Vmd: que cosa tan obvia, y sin embargo me dicen que esta declaración de supremo ha hecho un ruido terrible entre los hombres literatos. Ve Vmd. lo que es no reflexionar. Pero dejémosnos de disputas inútiles, unamos nuestros recursos, corramos á destruir los enemigos de la patria, y esperemos mejor acierto y mejores resultados de la próxima asamblea».

Presentadas las cosas con el cariz con que las muestra el «filósofo» de la Gaceta, es indudable que la argumentación constitucional es correctísima de lógica; pero, en su afán de defender el acto realizado por el Poder Ejecutivo, se olvidaba voluntariamente de un punto que debía haber sido base de todo su sistema. En efecto, las pretensiones de la Asamblea



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

eran inconstitucionales de acuerdo con las disposiciones expresas del Estatuto y de las reglamentaciones que regían á la asamblea misma; también la Asamblea era inconstitucional porque no había sido formada como estableciera la ley de su creación; pero, ¿era el Poder Ejecutivo la fiel expresión de la verdad institucional, el encargado de hacer cumplir una ley suprema de la Nación, la autoridad que realmente representaba á los pueblos? Este era el punto que olvidaba el dialéctico filósofo de la Gaceta, con ser el más importante de todos. Lo que la Asamblea pretendió hacer no era sino aquello á que se iban ya acostumbrando todos los poderes del nuevo estado, esto es, resumir en sí mismos toda la autoridad suprema. Lo hizo la primera Junta, lo hizo la Junta Grande, lo hizo la Conservadora, lo hizo el Triunvirato; lógico era, pues, que también quisiera hacerlo la asamblea de Abril. Su error consistió en olvidar que esas usurpaciones de autoridad son posibles cuando se dispone de la fuerza, que, en este caso, no estaba en las manos de ella sino íntegramente en las del Poder Ejecutivo. Es indudable que la pretensión de la asamblea era inconstitucional; pero, es menester tener en cuenta que lo era igualmente el Triunvirato. Este, por medio del artículo de la Gaceta, hacía saber á la opinión pública que había tomado tan radical medida en cumplimiento de lo expresamente preceptuado por el Estatuto relativamente á las atribuciones de la asamblea: pero, ¿qué era el Estatuto, como cuerpo de sana doctrina constitucional, ante el decreto de su creación de 25 de Septiembre y ante el Reglamento de la Junta Conservadora de 22 de Octubre del año once? ¿Y qué eran el decreto de creación y el Reglamento ante el Acta del 25 de Mayo de 1810, único documento de validez inatacable que hasta entonces había conocido el país? Verdaderos golpes de estado, justificables por la razón suprema de los hechos, pero, no por eso menos violatorios del derecho.

El mal que aquejaba á nuestra naciente nacionalidad, no derivaba de la interpretación torcida de unos cuantos textos escritos, sino del fondo mismo de las cosas. El país no sabía aún vivir y tenía que pagar á la naturaleza, como todos los pueblos, el tributo forzado de un largo y doloroso aprendizaje de más de cincuenta años. El derecho público se aprende y se perfecciona en la dura escuela de la vida y á fuerza de sacrificios que cuestan siempre mucha sangre y muchos dolores. Y en 1810 no sabíamos de dolores ni de sangre. Eramos un campo virgen para la experiencia ineludible del derecho público. Teníamos que ascender hacia la vida de Nación por una áspera ruta flanqueada de

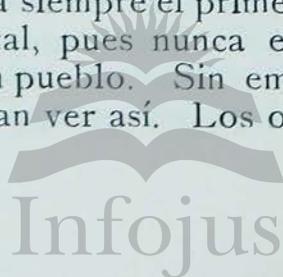
Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

enormes precipicios, sin estar en manera alguna habituados al inevitable peligro de las ascensiones, sin tener la cabeza hecha á los vértigos y á las falaces sollicitaciones de los mirajes atrayentes de la montaña. Sobraba corazón, es cierto, como lo demostró aquella estupenda epopeya de quince años que comenzó en Mayo, pero, faltaba cabeza y la cabeza es necesaria á los pueblos que se inician en la vía preñada de acechanzas de la historia. ¿Qué otra cosa que lo que hicimos, pudimos, pues, hacer?

Crear para las Provincias Unidas, desde 1810, un sólido derecho público, hubiera sido ultrapasar las posibilidades de la naturaleza humana. El equilibrio normal entre los diversos poderes públicos de un estado contemporáneo, sólo nace en virtud del tiempo y de su experiencia consiguiente. ¿Qué principios de derecho público conocíamos al iniciarnos en la vida nueva que aspiraba á cambiarnos, de golpe, sin transiciones, de Colonia sumisa en Estado independiente? Sólo sabíamos que el poder es unidad, que está representado por un Virrey que gobierna en nombre de un fantástico Rey que nadie ha visto ni conoce; que ese poder no tiene ningún contrapeso legislativo; que es árbitro exclusivo del destino de los pueblos; que su voluntad debe ser la voluntad de todos; que es inconcebible que ante él exista otra autoridad que le señale horizontes, que regule sus actos, que pondere sus disposiciones, que le sirva de Juez. Esta era la síntesis del saber de la Colonia durante doscientos años. Pero, ante esa síntesis de la propia experiencia, ante ese hábito secular hecho carne en nuestro pueblo, los libros que el contrabando introducía, la ciencia universitaria aprendida en Chuquisaca, en Córdoba, en Santiago de Chile, en San Marcos de Lima, en el Colegio Real de San Carlos de Buenos Aires, en algunas cátedras de España, erigían una nueva noción de derecho público teórico en los cerebros de los hombres que formaban la clase dirigente del país; y esa noción aspiraba á vencer sin lucha á los fuertes é indesarraigables hábitos nativos. Tal fué el primer error, fecundo en males, de la nueva nacionalidad. Desgraciadamente, el error era inevitable y ningún pueblo de la tierra hubiera dejado de caer en él.

El hábito ancestral y la noción de la teoría aparecen en los actos todos de nuestros primeros gobiernos, combatiéndose y anulándose entre sí. Para mal de nuestra historia constitucional, primaba siempre el primero sobre la segunda, como era lógico y fatal, pues nunca es dado ir contra la naturaleza íntima de un pueblo. Sin embargo, los hombres del tiempo no lo querían ver así. Los obsesionaba la teoría,



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

el magnífico ejemplo inglés visto á través de Montesquieu y de Filangieri y el reciente y pasmoso ejemplo de la Constitución de Filadelfia que ya llevaba veinte años de práctica y fecunda aplicación; los seducía el espejismo de las frases de Rousseau, Raynal, Mably, Volney y aspiraban á implantar sus enseñanzas en este rico campo virgen del Sur de América; pero, puestos en la dura y complicada función de gobernar, no aparecía en sus actos sino el rígido principio de la unidad colonial, del Poder Ejecutivo que resume y anula todas las demás fuerzas contradictorias. La antinomia era irreductible y vencía el sentimiento nativo de la raza, que estaba en todo, en el hombre como en las cosas que lo rodeaban.

El error, para mí, (y en esto aventuro una opinión que tiene en contra á todos los historiadores argentinos) estuvo, no en la raza sino en la teoría que quiso plegar todo á sus postulados trascendentales. Hay en la Gaceta del 5 de Julio de 1910 (51), un hecho curioso que, aunque no tiene relaciones generales con el tema de este trabajo, me va á servir para esbozar una comparación, tal vez algo forzada. Es la carta de un fraile y la contestación, en forma de breve comentario, de Mariano Moreno; he aquí una y otro:

«Excmo. Señor—La Patria necesita más de quien la defienda con las armas, que yo de quien me sirva en mi celda con la escoba.

«Atendiendo á mis años, y á mi comodidad compré un negro. Tiene una talla regular, y es muy hábil.

«Sírvase V. E. de él, para remplazar uno de los que salen á la expedición de las tierras de arriba; y el papel (adjunto) de propiedad, que me ha pasado el amo, que lo introdujo á estas Provincias, servirá ante V. E. de suficiente documento de la libertad que le doy, para que V. E. disponga de él como su recluta.

«Dios guarde á V. E. muchos años.—Convento de Predicadores de Buenos Aires, 27 de Junio de 1810—Excmo. Señor—Fr. José Zambrana—Excmo. Señor Presidente y Junta Provincial Gubernativa de estas Provincias.»

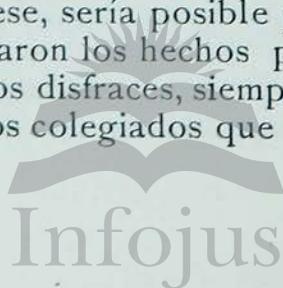
«Buenos Aires, 29 de Junio.

«El anterior ofrecimiento manifiesta la generosidad y patriotismo del Dr. Fr. José Zambrana. El mérito contraído por este Religioso en la enseñanza pública de la juventud,

(51) Reimpresión citada, tomo 1º, pág. 126.

recibe nuevo realce con esta lección, que presenta á sus conciudadanos. Un Religioso europeo, de talentos acreditados, de un genio firme é incapaz de rendirse á la adversidad ó á la lisonja, se desprende de la única propiedad que quizá posee, y la consagra gustoso á la Patria, en la Junta Gubernativa que sostiene sus derechos. Debieran confundirse con este ejemplo los que afectando una división que no tiene otro fundamento que su insensata terquedad, atacan el bien general del estado por una mezquindad de ideas, que á nadie puede dañar sino á ellos mismos. La Junta desprecia las imprecaciones impotentes de estos rivales oscuros, y auxiliada por el voto general con que conspiran en su favor las virtudes y los talentos, marcha con paso majestuoso, lastimando en su corazón á los que blasfeman lo que ignoran. La oferta del Dr. Zambrana ha sido aceptada, y sería preciso arruinar la Patria, antes que pereciese la memoria de un hijo que le consagra tan puros sacrificios.»

Tales eran los sentimientos generales al iniciarse la época de la emancipación. De una parte un fraile concreta en una frase elocuente y concisa el sentimiento medio de ese pueblo argentino que llenó con donativos de toda especie muchas páginas de la Gaceta de esos años: la Patria necesita más de quien la defienda con las armas, que yo de quien me sirva en mi celda con la escoba; de otra parte la voz fuerte de Moreno formula bien alto para que todos lo entiendan, que la Junta está dispuesta, en bien de la patria, á pasar implacable é inflexible por sobre todos los obstáculos que pueden entorpecer su camino. Tal era el fondo de la raza, y con semejantes elementos, la emancipación era un hecho desde los días de Mayo. El pueblo estaba dispuesto á darlo todo, como lo dió de verdad, para conseguir sobrellevar las horas azarosas que sobrevendrían. Para ultimar la obra sólo hacía falta, pues, que existiera un poder central fuerte, capaz de asentar sobre sus hombros la enorme responsabilidad de *todas* las consecuencias de la Revolución; no era necesario, para ello, apelar á la experiencia inglesa, francesa ó norteamericana, sino, más bien, crear el gobierno unipersonal, absorbente é irresponsable á que se había habituado la Colonia durante más de doscientos años, con tal, eso sí, de que se encontrara el hombre digno de la función, y con tal, más que nada, que todos los demás depusieran, en bien de la patria, lo que en ellos equivalía al barrido de la celda del fraile Zambrana. Ningún gobierno, sino ese, sería posible por durante muchos años, como lo demostraron los hechos posteriores, en que, aun á través de todos los disfraces, siempre vemos al hombre dominando á los cuerpos colegiados que la inexperiencia nos



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

dió. Imaginemos el gobierno de Mayo puesto en las manos únicas de esa voluntad dinámica é indomable que se llamó Moreno y pensemos en lo que hubiera sido la experiencia, atendidos el pueblo y el gobierno nada más que á extraer del fondo vigoroso y fecundo de la raza, que no es tan mala como han dicho muchos pensadores argentinos, las grandes matrices en que se elaboraría el porvenir.

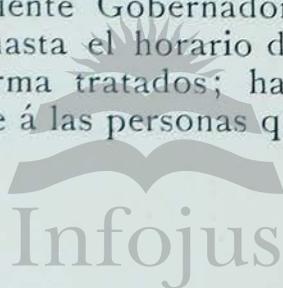
¿Qué era necesario para ello? No las teorías adquiridas en el reflejo de la experiencia extraña, sino una cosa más sencilla, aunque más fecunda en bienes: trabajar en la propia matriz de la raza, porque la raza no se cambia con Estatutos, ni con Constituciones, ni con formas de Gobierno; pero trabajar como hombres, sinceramente, arduosamente, infatigablemente. A despecho de todas sus lecturas teóricas, Moreno era capaz de llevar á término semejante misión. En una colación de grados de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, se dió como consejo á la juventud para las situaciones difíciles que la vida puede presentar al hombre, la siguiente frase que sintetiza, para mí, con una nitidez admirable, lo que fué la existencia de Moreno (52): «Si teneis que actuar en alguna de ellas, cumplid con vuestro deber hasta no poder más». Moreno siempre cumplió con su deber, «hasta no poder más». La hornalla que fué su alma, aplicando la frase atribuída á Saavedra, pudo ser faro y crisol para su pueblo. Un hombre así necesitaba la Independencia Argentina, no el fantasma de nueve cabezas que creó el Cabildo de Mayo por desconfianza instintiva hacia el régimen unipersonal, fantasma que, por una cruel ironía lógica del destino, no fué capaz siquiera de hacer creer á la historia que no estuvo enteramente sometido á la voluntad avasalladora de Moreno en todos los actos que han hecho eterna su recordación.

Las Provincias no hubieran resistido ni impugnado un gobierno unitario y unipersonal creado en 1810. Abonan esta creencia los hechos del primer quinquenio en que, á través de todas las contradictorias reformas metropolitanas, nadie alzó su voz en el interior para reclamar el derecho que á gobernarse tenían los núcleos locales. El pueblo argentino ignoraba todo lo que al derecho público se refería, como para pretender organizar sólidamente un sistema complicado de Gobierno, que introdujera entre nosotros instituciones parlamentarias totalmente desconocidas; pero, estaba lo suficientemente habituado por el antiguo régimen á considerar al Gobierno como Poder Ejecutivo, como unidad, como sín-

(52) Discursos académicos, pág. 344 — Discurso del Dr. Adolfo F. Orma.

tesis viva de todo el Estado, para que no aceptara como natural, como la única posible, una forma de gobierno que, conservando los Cabildos locales en sus funciones propias, fuera la real continuación del poder virreinal y unificara en su mano la fuerza capaz de fijar las fronteras del territorio independiente. Desgraciadamente los hombres de Mayo creyeron que el pueblo argentino debía ir por la ruta que ignoraba en vez de hacerlo seguir por la que le era bien conocida, y que, *con todos sus defectos teóricos*, era la única posible en 1810.

Mas, volviendo al tema inicial de que me he desviado por esta larga y tal vez inútil digresión, nos encontramos de nuevo con la clausura de la Asamblea de Abril del año doce, primer semi-parlamento que constituimos. Como he dicho, esa clausura era lógica con el estado de cosas contemporáneo y se produjo, no por cuestión de violación de los textos constitucionales sino porque ambas entidades, Asamblea y Poder Ejecutivo, no podían coexistir. Quedó actuando, pues, en la escena política, sólo el Poder Ejecutivo, pero en una forma no muy prestigiosa, que presagiaba la próxima caída de sus miembros y la disminución de sus facultades demasiado absorbentes y exclusivas. En efecto, todo el mundo veía que se hacía necesario fijar límites á aquel monstruoso poder que durante dos años no había sabido gobernarse á sí mismo. En sus manos estaba todo. Hacía y deshacía las leyes sin más criterio que el oportunismo de las circunstancias. Nacido para actuar en consorcio con un Congreso Constituyente, se refunde con él y forma la enorme Junta Grande posterior al 18 de Diciembre del año diez. Se bifurca después en dos ramas, una ejecutiva y una legislativa. La primera anula luego á la segunda y sanciona por su sola y exclusiva voluntad un cuerpo constitucional. Convoca á una Asamblea general ilegal y la disuelve tan pronto como vé en ella una idéntica aspiración á la autoridad suprema. Mientras todo esto sucede, centraliza en sus manos todo el poder del Estado. Manda los ejércitos; fija y percibe los impuestos, sin más control, en los comienzos, que las cifras pertinentes que publica en la Gaceta; nombra y remueve todo el personal administrativo; crea premios y recompensas militares; confiere grados en los cuerpos armados; interviene en el gobierno local de las Provincias y regula su funcionamiento; sin asentimiento de nadie nombra Gobernadores y Teniente Gobernadores; crea Juntas Provinciales fijándoles hasta el horario diario de trabajo; celebra armisticios y firma tratados; hace que el Cabildo de Buenos Aires designe á las personas que han de representar



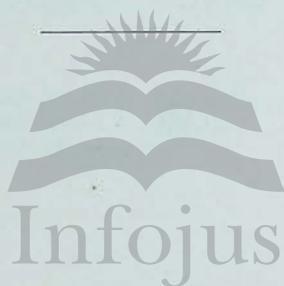
Infojus

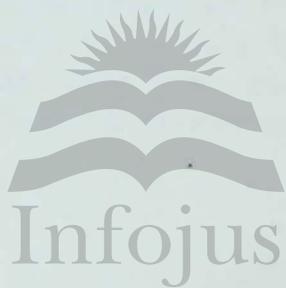
SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

en la Asamblea á las Provincias; prescindí, en cambio, de ellas para todo lo que no sea contribuciones de dinero ó de sangre, etc., etc.

Sin embargo, este poder monstruoso hubiera sido disculpable ante la historia si se caracterizara por una constante unidad de miras y de acción, en lo político, en lo financiero, en lo moral, en lo militar, en lo administrativo, en lo constitucional, en todo lo que constituía sus múltiples fines en aquellos años azarosos de la nacionalidad en que todo era menester crearlo. Pero, desgraciadamente, cuanto fué de enérgico, de homogéneo, de previsor, en las campañas militares y en la administración de las finanzas nacionales, dejó de serlo en todos los demás órdenes de su actividad. Su acción política y constitucional, indecisa y fluctuante, hizo nacer la incertidumbre en todos los espíritus y sembró en el interior las primeras semillas de una planta que retoñaría vigorosa y fecunda en los años venideros. Por eso era fatal que debía caer al embate de los vientos que él mismo contribuyó á desatar. El país, que tal vez hubiera aceptado desde el principio un gobierno unitario, no podía permanecer más tiempo mirando con indiferencia la naturaleza voltaria de su multiforme Poder Ejecutivo; tenía que buscar una solución. Desgraciadamente para la nacionalidad, ya era tarde, pues había mucho camino recorrido por el mal sendero y mucho viento sembrado para la futura cosecha de tempestades: la solución tardaría aún cincuenta terribles años para poder ser encontrada.

Clausurada la Asamblea de Abril, se pensó en convocar una nueva que se reunió en Octubre. Como en ellas no estaba el remedio que el país necesitaba, una y otra murieron al nacer. La única diferencia que hubo entre ambas, fué que la primera cayó vencida por el Poder Ejecutivo y la segunda por una imposición militar que derrocó también al Triunvirato el 8 de Octubre del año doce. Desde esa fecha comenzó una nueva era que ofrece al criterio histórico una doble faz: por una parte un hondo y sincero esfuerzo de reconstrucción total, por otra la germinación potente de las complejas fuerzas disolventes que encerraba en su seno nuestra nacionalidad.





SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

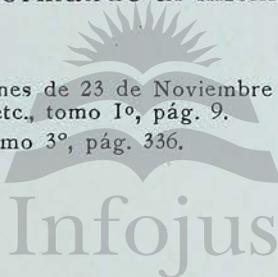
CAPÍTULO III

Evolución del Poder Ejecutivo hacia la unidad de dirección.— El Directorio y la asamblea del año trece.

La imposición militar de Octubre 8, auspiciada por la voluntad casi unánime del pueblo de Buenos Aires, hizo nacer en el espíritu de todos los hombres cultos del país una vigorosa germinación de ideas constitucionales. Se comenzó por convocar á los pueblos para una gran asamblea, verdaderamente nacional, cuyos Diputados no serían elegidos por los aristocráticos Cabildos de las ciudades sino por elecciones de segundo grado en que intervendrían « todos los vecinos libres y patriotas de los respectivos cuarteles » de cada una de ellas (53). El mismo Triunvirato, desde el primer momento, apareció animado de los mejores propósitos en el sentido de facilitar el establecimiento de un verdadero régimen constitucional, tarea fundamental que se reservaba á las deliberaciones de la próxima asamblea. La tarea era urgente y el tiempo y los deseos de todos apremiaban. Penetrado de ello el Triunvirato se preocupó de arbitrar los medios pertinentes. En la Gaceta de 13 de Noviembre (54), se lee:— « Deseoso el gobierno de remover todo obstáculo capaz de retardar ó entorpecer las deliberaciones de la próxima asamblea, que debe necesariamente reunirse en todo Enero del entrante año, acordó comisionar á los señores: Dr. D. Luis Chorroarín, Dr. D. Pedro José Agrelo, Dr. D. Nicolás Herrera, Dr. D. Valentín Gómez, Dr. D. Pedro Somellera, Dr. D. Manuel García y D. Hipólito Vieytes, para que que asociados preparen y discutan las materias que han de presentarse á aquella augusta corporación, formando al mismo tiempo un proyecto

(53) Convocación á elecciones de 23 de Noviembre de 1811. Su texto íntegro está en Frías, Trabajos legislativos, etc., tomo I^o, pág. 9.

(54) Reimpresión citada, tomo 3^o, pág. 336.



Infojus

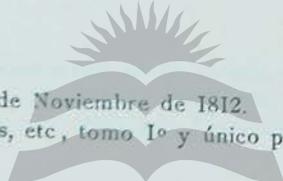
SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

de constitución digno de someterse á su examen. NOTA. Por renuncia del Dr. D. Luis Chorroarín se ha nombrado á D. Gervasio de Posadas». A pesar de que esto era ya mucho para un Poder Ejecutivo que estaba habituado á redactar por sí mismo y á imponer sus constituciones, no satisfizo del todo al nuevo Triunvirato; quiso aún más, para arribar á más altos y mejores resultados. Por nota de Noviembre 3 (55), hizo saber al Presidente y socios de la Congregación Patriótica Literaria, presidida entonces por Monteagudo, que «siendo indispensable preparar las materias más importantes que hayan de tratarse en ella (la asamblea) y formar al mismo tiempo un proyecto de constitución digno de someterse á su discusión y examen, se ha creído oportuno comunicarle á esa respetable Sociedad Patriótica Literaria, interesándola expresivamente en el laborioso empeño de promover y discutir con preferencia los puntos relativos al estado y administración actual de rentas; comercio interior y exterior, población, agricultura, el modo más conveniente de ligar y enlazar á los pueblos entre sí por sus recíprocos intereses; y, finalmente, todos los demás ramos concernientes á su prosperidad, capaces de formar un acopio de luces y conocimientos que proporcionen á aquella augusta corporación la pronta expedición de las materias que merezcan su atención».

Optimistas eran, como se ve, los auspicios con que se iniciaba la Asamblea del año trece. Por primera vez, desde el 25 de Mayo del año 10, el Poder Ejecutivo no veía en ella un rival que debía ser empequeñecido ó anulado, sino un poder concurrente en la alta dirección de los negocios supremos del Estado. Se comenzó por hacer de ella un verdadero representante de los pueblos y se quiso facilitar su tarea encargando á comisiones especiales el estudio y elaboración previa de los temas que debían merecer su atención. La comisión Oficial á que se refiere el suelto que he transcripto de la Gaceta, y la Sociedad Patriótica, cumplieron á conciencia su cometido, no obstante lo cual ninguno de los proyectos que redactaron tiene existencia oficial, debiéndose su conocimiento actual al azar de publicaciones privadas ó á la celosa custodia de un archivo particular. El proyecto de la Comisión Oficial nos ha sido conservado por el Dr. D. Andrés Lamas (56); el de la Sociedad Patriótica se encontró en 1881 entre los papeles

(55) El Grito del Sud, 10 de Noviembre de 1812.

(56) Colección de memorias, etc., tomo I^o y único publicado, pág. 150.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

de la familia de D. Luis Obligado (57). No voy á hacer un estudio ni un paralelo de ambos documentos, pues debo limitarme aquí á esbozar la forma en que uno y otro consideraron la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo. Por más que nunca fueron sancionados, tienen ambos de interesante que nos dan una impresión *no oficial* de lo que se entendía en esos años por deberes y derechos del gobierno del Estado. Para claridad y economía de la explicación, designaré por la letra (A) al proyecto de la Comisión Oficial y por la letra (B) al de la Sociedad Patriótica.

Uno y otro proyecto empiezan por diferir aparentemente en cuanto á los alcances de sus aplicaciones en el espacio. (A) rige para las Provincias del Río de la Plata, que eran entonces Buenos Aires, Córdoba, Salta, Potosí, Charcas, Cochabamba, La Paz, Cuyo, Banda Oriental y el Paraguay (esta última «si adopta la presente constitución», porque desde el Tratado de 1811 se la consideraba segregada); (B) rige para las Provincias de la América del Sud que se han unido con las del Río de la Plata (58). En cuanto á los límites de la acción nacional en el Estado, esto es, á la forma de gobierno unitaria ó federal, (A) y (B) no resuelven expresamente el punto, debiéndose buscar su solución en la concordancia de sus diversos artículos, concordancia de la cual resulta que ambas constituciones son unitarias, especialmente (B) que es más concreta al respecto (artículos 160 á 166 del capítulo XX). (A) y (B) establecen un Poder Legislativo, casi idéntico, compuesto en ambos proyectos por Cámaras de Senadores y de Representantes. En lo que se refiere al Poder Ejecutivo hay diferencias fundamentales entre el proyecto de la Comisión Oficial y el de la Sociedad Patriótica. (B) acepta en toda su integridad el principio norteamericano de la unipersonalidad del Ejecutivo; (A) se mantiene en el error de establecer en su Capítulo XVII (seguramente como un homenaje al Triunvirato imperante) que «El Poder Ejecutivo residirá en un Directorio compuesto de tres individuos elegidos por seis años y amovibles por tercias partes cada dos años», es decir que, no obstante lo mucho que ya nos había costado el ensayo argentino del ejecutivo colegiado, todavía en 1813 se creía en su eficacia por parte de personas tan ilustradas como las que componían la Comisión Oficial.

(57) Clemente L. Fregeiro, Primera Constitución Argentina, en *La Biblioteca*, tomo Iº, pág. 373. La Constitución entera está publicada en el mismo tomo, pág. 434.

(58) No obstante la diversa caracterización aparente de objeto, ambas Constituciones, en su designaciones, son estrictamente equivalentes, es decir que ambas se refieren á los antiguos límites geográficos del Virreynato de Buenos Aires.

Veamos, ahora, en detalle, la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo en uno y otro Proyectos. Según (B) él ha de nacer de la libre voluntad de los pueblos (Art. 131) y será investido por un solo individuo, cuya edad pase de treinta y seis años, que se llamará Presidente y durará en el ejercicio tres años (132 y 133), no pudiendo ser reelegido hasta pasados seis años de su gobierno (157). Su designación se haría por elecciones de segundo grado, nombrando los pueblos electores, para que éstos, congregados en la Capital de la Provincia á que correspondan, hagan á su vez la elección de las personas que deben formar los poderes legislativo y ejecutivo (37). Habría un Vice Presidente que presidiría el Senado, menos en los casos en que hubiese de ser juzgado el Presidente ante esa Cámara (137 y 139). Sus atribuciones y deberes eran los siguientes: hacer juramento de conservar, defender y proteger el Estado y su Constitución y de no atentar directa ni indirectamente contra ella (140); ser el comandante general del ejército y armada y de la fuerza cívica, cuando ésta sea convocada en la forma prescrita por la Constitución (141); tener facultad de suspender las ejecuciones capitales ordinarias y conceder algún perdón en el día del aniversario de la libertad del Estado ó en ocasión de algún insigne acontecimiento que añada nuevas glorias al Estado, con tal que esta prerrogativa no la ejerciese con respecto á los delincuentes que hubiesen sido acusados por la Cámara de Representantes ó en delitos de traición á la patria (142); tener facultad de hacer la tregua, tratados de paz, de alianza y comercio con las naciones, previo aviso y consentimiento del Senado que se lo acordará solo con el voto de dos tercios (143); nombrar, con esos mismos requisitos, embajadores y otros ministros públicos, los jefes y oficiales de la tropa, cónsules y todos los demás empleados públicos, cuyos nombramientos no establezcan de otro modo la Constitución y las leyes (144); en los casos que pidan la reunión extraordinaria del Congreso, podrá convocarlo con esta calidad y en el ínterin expedir con aviso y consentimiento del Senado, los decretos que no permitan tardanza ó cuya pronta publicación sea muy importante á la incolumidad del Estado (145); recibir embajadores de naciones y otros oficiales de carácter público é instruir al Senado de los motivos de su misión, bajo grave responsabilidad (146); hacer recoger los derechos y alcabala, los empréstitos sobre el crédito del Estado y cumplir el pago de las deudas pasivas que hubiere decretado el Congreso (147); cuidar de que las leyes sean fielmente ejecutadas é impartir para el efecto las órdenes y comisiones que estime



convenientes (148); cuidar de que no sufraguen en las asambleas los que no sean ciudadanos ó estén suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía ó borrados del registro público, avisando al supremo poder de justicia de los que hubiesen violado en esta parte la Constitución (149); informar oportunamente al Congreso del estado de tranquilidad ó novedad en que se hallen las provincias y los medios que le parezcan á propósito para consolidar ó mejorar su unión (150); recibir un sueldo fijo asignado por el Congreso y ningún otro emolumento ó dádiva (151); decidir las diferencias que haya entre ambas Cámaras sobre su separación ó permanencia en el Congreso (152); no avocarse causas ni conocimiento en materias judiciales, á pretexto de hacer cumplir las leyes (153); no arrestar á ningún ciudadano sin ponerlo en el mismo día natural á la disposición de los magistrados (154); ser removido, como el Vice y demás funcionarios públicos, por acusación y convencimiento de traición, cohecho y otros altos crímenes señalados en ley expresa (155); salir á tomar el mando de los ejércitos que se hallen en campaña, con previa anuencia de más de las dos terceras partes del Senado, á lo menos cuando la salud de la patria lo exigiese; este artículo entraría á regir después del año 1816 (156); tener cuatro Secretarios, uno de Estado, uno de Guerra, uno del Interior y uno de Hacienda, que él propondrá al Congreso para que los nombre y que durarán mientras mantengan buena conducta (158); correr á cargo de la policía, por intermedio del Ministro del Interior, bajo un Reglamento que dará el Congreso (159); nombrar para cada provincia un Prefecto que residirá en la Capital, cabeza de ella por lo regular, y que tendrá en el gobierno ejecutivo de cada jurisdicción la parte que le cabe por esta Constitución; este Prefecto cumplirá todas las órdenes que le comunicare el Presidente, cuidará de la organización é instrucción de la fuerza cívica de su distrito, será nombrado por dos años, á propuesta en terna de la municipalidad, pudiendo ser reelegido libremente y podrá nombrar, á su vez, prefectos subalternos de la Provincia (160 á 166).

Veamos, ahora, el texto del Proyecto (A), para establecer su comparación con el anterior. (Capítulos XVII y adición, «Del Poder Ejecutivo»; Capítulos XVIII «De las facultades del Directorio Ejecutivo» y Capítulo XIX «Del Consejo de Estado»).

Cap. XVII. Art. 1º — El Poder Ejecutivo residirá en un Directorio compuesto de tres individuos elegidos por seis años y amovibles por tercias partes cada dos años.

2º — Por la primera vez se nombrarán distintamente

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

primero, segundo y tercer miembro del Directorio; el primero será removido á los dos años, el segundo á los cuatro y el tercero á los seis.

3º—La presidencia turnará entre ellos por el orden de su antigüedad y durará por dos años.

4º—El Senado y la Sala de Representantes elegirán los miembros del directorio ejecutivo en la manera siguiente.

5º—Reunidas las salas, presididas por el presidente del Senado, el secretario leerá la lista nacional de los ciudadanos elegibles, formada por las asambleas de los pueblos.

6º—Se nombrarán luego cuatro miembros del congreso para reguladores.

7º—Concluído este acto, procederán á la votación cuando la mayoría del congreso determine.

8º—La votación será secreta por medio de cédulas cerradas en que se escribirán los nombres de dos ciudadanos para miembros del directorio ejecutivo.

9º—El presidente, en presencia de las salas, abrirá las cédulas, que el secretario irá anotando en una lista.

10.—Los cuatro reguladores contarán con el presidente los votos y anunciará éste su resultado al congreso.

11.—La persona que reuna la mitad de los votos y uno más será elegida.

12.—Si los votos se dividiesen, se anotarán las dos personas en cuyo favor haya mayor número de votos, y proponiéndose nuevamente á votación resultará elegida la que reuna la mayoría de la totalidad de votos.

13.—La que le siga en mayor número de sufragios será elegida para suplir en caso de vacante de alguno de los miembros.

14.—Si dos ó más personas reuniesen igual número de votos, se procederá como en la elección del propietario.

15.—Solo se nombrará un ciudadano para suplir en caso de vacante de cualquiera de los miembros del directorio.

16.—Para ser miembro del directorio ejecutivo se requiere ser nacido en el territorio del Estado, residente en él por diez y siete años ó que sea ciudadano con igual tiempo de residencia á la época de la adopción de la presente constitución; que sea mayor de treinta y cinco años, poseedor de una renta sobre terrazgos, cuya cantidad señalará el congreso, ó que haya hecho profesión militar ó de letras, y además debe haber desempeñado sin nota alguna magistratura ó gobierno, bien sea civil ó militar.

17.— Ningún eclesiástico podrá ser miembro del directorio ejecutivo.

18.— Los miembros del directorio ejecutivo tendrán una compensación proporcionada á su dignidad y al decoro del Estado, á juicio del congreso.

Adición. Art 1°— Ningún individuo del directorio podrá salir fuera del Estado hasta pasado un año, cuando menos, después de haber cesado en sus funciones; se exceptúa el caso en que sea enviado en comisión por el Estado.

2°— Cuando un individuo del directorio se ausente á una comisión con consentimiento del senado, si ella hubiese de durar menos de seis meses, este nombrará quien le sustituya interinamente; si es de más larga duración el congreso elegirá.

Cap. XVIII. Art. 1°— El directorio tendrá el mando en jefe del ejército y de la armada y el de las milicias nacionales, desde que se ponga en servicio activo.

2°— El directorio ejecutivo promulga las leyes.

3°— Nombra con consentimiento del senado los miembros del Consejo de Estado, los embajadores y cónsules, los jueces criminales y civiles, los fiscales, los agentes subalternos de la administración y los demás oficiales del Estado cuyo nombramiento no esté señalado por la presente constitución.

4°— Tiene facultad de suspender la ejecución de algún castigo y perdonar ofensas contra el Estado, menos en los casos de acusación prevenidos en el art. 2° del Capítulo IX.

5°— Tiene derecho de formar los reglamentos y ordenanzas que crea más convenientes á la mejor administración y á la ejecución de las leyes, y solo podrán ser suspendidas por el senado por razón de inconstitucionalidad.

6°— Tiene la dirección de las rentas y del cargo y data de ellas según la ley anual que determina su total monto.

7°— Tiene la superintendencia de las fábricas de moneda, cuya emisión, título, peso y tipo fije la ley.

8°— Provee á la seguridad interior y defensa exterior del Estado, distribuye sus fuerzas y les da dirección del modo más conveniente.

9°— El directorio recibe los embajadores y cualesquiera ministros públicos extranjeros.

10.— El mantiene las relaciones exteriores, conduce las negociaciones y puede hacer estipulaciones preliminares con consentimiento del senado; firma y concluye los tratados de paz, alianza, neutralidad, tregua, comercio y otras convenciones. Pero las declaraciones de guerra y tratados de

paz, alianza y comercio deben ser propuestos, discutidos, decretados y promulgados como leyes.

11. — Tiene derecho para convocar, en circunstancias extraordinarias, el Congreso ó el Senado.

12. — En caso de discordancia entre las dos salas sobre la prorrogación de sus sesiones, él decide y señala el plazo conveniente.

13. — Tiene facultad de proponer las leyes que crea oportunas. Estos proyectos irán acompañados de una exposición de las razones en que se funden y seguirán los trámites establecidos para la formación de las leyes; verá y considerará del modo establecido pero no tendrá la reconsideración.

14. — En caso de invasión extranjera ó sublevación, tiene facultad el directorio para suspender la ley de seguridad individual, pero en la misma fecha del decreto que á este objeto se expida, ha de hacerse la convocatoria del congreso, á quien dará cuenta en su primera reunión de las razones de esta determinación y sin cuya aprobación no podrá subsistir la suspensión de la ley.

15. — Los miembros del directorio son inviolables y solo pueden ser removidos por causa de traición, malversación ó violación de la constitución.

16. — Solo la Cámara de Representantes tiene derecho á acusarlos por cualquiera de estos tres capítulos ante el Senado.

17. — El senado solamente puede juzgar de sí ha lugar ó no á la acusación y pronunciar definitivamente sobre su culpabilidad.

Cap. XIX. Art. 1º — Habrá un Consejo de Estado, compuesto de diez individuos de orden, ilustración y mérito; uno por cada provincia.

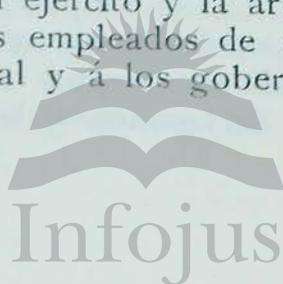
2º — Serán nombrados por el cuerpo legislativo de entre la lista nacional de elegibles; dos de ellos serán eclesiásticos, tres militares y cinco ciudadanos.

3º — El Congreso podrá aumentar este número cuando la población y circunstancias del país lo hagan oportuno.

4º — Todos los obispos del territorio de la República son consejeros honorarios del Estado.

5º — El directorio ejecutivo oirá el dictamen del consejo en todos los asuntos graves de gobierno y también para prestar su consentimiento á los proyectos de ley.

6º — Oirá el parecer del consejo para suspender á los oficiales, generales del ejército y la armada, á los secretarios de estado, á los empleados de suprema clase en la administración universal y á los gobernadores de las provincias.



7° — El consejo de estado presentará al poder ejecutivo los candidatos para los obispados y prebendas eclesiásticas.

8° — El dictamen del consejo deberá oirse para la provisión de las judicaturas que la constitución concede al directorio ejecutivo.

9° — El poder ejecutivo para dar dirección á la fuerza armada oirá el parecer del consejo.

10. — Llevará el consejo un libro de consultas y resoluciones que firmarán todos los miembros que estuviesen presentes y se archivará en su secretaría. En él podrá cada uno de los miembros insertar su voto. Este libro se presentará al Senado siempre que lo pida.

11. — El consejo de estado se renovará por quintas partes cada dos años.

12. — Los consejeros de estado están sujetos á la acusación de la sala de representantes.

13. — Pueden ser suspendidos de sus empleos por el poder ejecutivo, dando cuenta al Senado con explicación de las causas, para su aprobación.

14. — El consejo de estado formará un reglamento para su gobierno interior, y aprobado por el poder ejecutivo, se pasará al Senado para que lo sancione si lo cree conveniente.

15. — Los miembros del consejo de estado pueden ser reelegidos ».

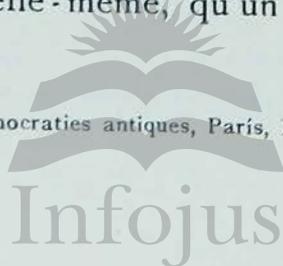
Hay como se ve en esta larga transcripción, una gran semejanza entre las atribuciones y deberes de los Presidentes de la Constitución de 1853-60 y del proyecto de la Sociedad Patriótica, más lógico y coherente, en todo sentido, que el de la comisión oficial (59). El proyecto de Monteagudo tiene en la historia constitucional argentina una real importancia, como que muchos de sus principios, no obstante el olvido en que cayó, han inspirado, á la letra casi, cantidad de textos constitucionales posteriores. Sin embargo no ha sido, hasta la fecha, objeto de un estudio en forma, que demuestre con claridad su influencia sobre las ideas de su tiempo. El Dr. Luis V. Varela, autor de una recientísima *Historia Constitucional de la República Argentina*, no lo menciona siquiera, á pesar de que debía necesariamente conocer el artículo que he citado del señor Fregeiro y el breve análisis del Sr. Groussac en el estudio á que me refiero en la nota 59. El proyecto de Monteagudo refleja cual era la aspiración de las clases cultas y dirigentes

(59) P. Groussac, El desarrollo constitucional, en *Anales de la Biblioteca*, tomo 2°, pág. 255.

de Buenos Aires, en materia constitucional. Las Juntas y Triunviratos habían resultado más absorbentes y exclusivas que la voluntad de un solo hombre; se hacía necesario, entonces, aplicar la realidad de los hechos y volver á remplazar por un «Presidente» á los cuerpos colegiados que tan ingrata experiencia dejaron, pero, subordinando su acción á reglas y prácticas expresas contenidas en una Constitución de validez inatacable. Se aplicaba extensamente el modelo norteamericano, aunque sin aceptarlo en toda su integridad, como se demuestra entre otras cosas por la sustitución del régimen federal por un régimen exclusivamente unitario que no deja á las Provincias más autoridades que un Prefecto, Prefectos subalternos y un Irenarca (artículo 208), (que debía sonar muy raro en los oídos de la buena gente criolla, poco apta para etimologías griegas).

Ninguno de los proyectos fué sancionado, ni estudiado en sesiones públicas, por la Soberana Asamblea General Constituyente del año trece. Aquel alto cuerpo que es en la historia civil de la Revolución de Mayo, una de sus glorias más puras, había sido convocado especialmente para dictar una Constitución que rigiera los destinos del país; pero, solicitado por la solución de otros problemas más imperiosos, tuvo que desatender esa misión y dedicarse exclusivamente á ellos. Y creo sinceramente que hizo bien. En 1813, — dado el estado general de las Provincias Unidas, dada la incultura de sus masas populares y la deficiente aptitud para el gobierno que tenían sus clases superiores, — en el concepto de los hombres dirigentes, que fueran capaces de comprender su misión histórica, debía primar el derecho administrativo sobre el derecho constitucional. Este sin aquel, en efecto, no es más, en la realidad de los hechos, que una vana construcción teórica que se mantiene inmóvil, solemne en la tiesura de sus textos escritos, sin ver que la vida pasa sobre ella indiferente y sin tenerla en cuenta para nada. La mas admirable constitución del mundo, la única que no está redactada en severa construcción de capítulos y artículos, la inglesa, no es en el fondo sino un curso práctico de Derecho Administrativo. Para sondear la verdadera vida política de un pueblo las constituciones son un mal instrumento de trabajo porque no siempre traducen la esencia definida de una nacionalidad. Mr. A. Croiset, en su hermoso libro sobre las democracias antiguas, ha dicho al respecto (60): «car une constitution politique n'est, par elle-meme, qu'un cadre abstrait: la ma-

(60) A. Croiset, *Les Démocraties antiques*, París, E. Flammarion, 1909, pág. 3.



nière dont elle est mise en œuvre est la chose importante et la vraie réalité». Así es, en verdad. Contrariando una opinión que ha sido común en la República Argentina, creo que el Derecho Administrativo es la única razón de ser que tiene el derecho Constitucional. ¿Lo entendieron así los Diputados que formaron la Asamblea del año trece? No me los imagino entregados á la solución de este grave distinguo teórico, pero, me atrevo á opinar que instintivamente sintieron que era más necesario reunir y preparar las piedras del edificio de la organización del país que levantar sabios planos para el futuro.

La «extraordinaria labor civil» (61) de la Asamblea respondió admirablemente á lo que eran las verdaderas necesidades del país en aquellos años azarosos de la naciente y pobre nacionalidad argentina. Todo había que hacerlo, que construirlo, que depurarlo, empleando materiales é instrumentos rudimentarios y toscos: sin embargo, la Asamblea se entregó por completo á realizar esa obra, llena de entusiasmos y de energía. Por primera vez estos pueblos conocían un verdadero Parlamento, en la más amplia acepción de la palabra. Resumir su labor fecunda, seguir en el tiempo las ramificaciones de las medidas administrativas y de las leyes que sancionó, ver en que cantidad han contribuído á la formación de nuestro actual derecho público, apreciar la oportunidad de su aplicación, buscar sus antecedentes lógicos y su filiación histórica, es obra que todavía no ha sido emprendida por nadie entre nosotros no obstante su real y trascendental importancia práctica para el estudio de nuestras instituciones contemporáneas. Aquel primer Parlamento argentino, que no creyó conveniente dictar una verdadera Constitución, no desatendió su tarea por simple ineptitud. Veía, en primer lugar, que no tenía un enemigo en el Poder Ejecutivo. Convocada por él, su primer acto consistió en declarar «que reside en ella la representación y ejercicio de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata y que su tratamiento sea el de Soberano Señor»; que «el Poder Ejecutivo queda delegado interinamente en las mismas personas que lo administran, con el carácter de Supremo y hasta que tenga á bien disponer otra cosa»; que «para que el Poder Ejecutivo pueda entrar en el ejercicio de las funciones que se delegan, comparezca á prestar juramento de reconocimiento y obediencia á esta Asamblea Soberana» (62).

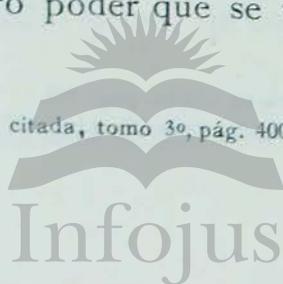
(61) Adolfo F. Orma, Discurso citado, pág. 341.

(62) Gaceta, reimpresión citada, tomo 3°, pág. 397.

Estas medidas fueron acatadas inmediatamente por el Poder Ejecutivo. Todo el mundo estaba penetrado de la idea de que aquella Asamblea tenía por principal misión modificar fundamentalmente el estado de indecisión política en que hasta entonces se había vivido. La Gaceta del 5 de Febrero de 1813, formula la opinión general del pueblo con las siguientes palabras: «Para constituirse en estado naciente es necesario sobreponerse á los escollos indispensables de una innovación. Los hábitos, las costumbres, la opinión y la fuerza irresistible de las preocupaciones, luchan incesantemente contra los encargados de dirigir por nuevos resortes aquella máquina; y la obra más difícil de los que mueven sus registros es la uniformidad y consonancia de todos los puntos al centro sobre que gira su dirección. Esta misma dificultad ha producido varias oscilaciones en los medios adoptados por los pueblos para asegurar su libertad, pero el tiempo, maestro infatigable, los ha conducido insensiblemente al grado á que los llaman sus destinos. La reunión de un cuerpo compuesto de sus inmediatos representantes, que manifestando los intereses respectivos trabajen á un tiempo por los de la comunidad, que pesando las ventajas de la reforma destierren los abusos y nivelen el bien recíproco, que dicten leyes sabias, prudentes y análogas á las circunstancias del país, que equilibren la libertad del ciudadano con el poder del gobernante, que fijen una constitución permanente, y que con la energía de sus resoluciones destierren para siempre en los tiranos la esperanza de triunfar sobre el país, es la última mano que restaba que dar á los naturales para asegurar su libertad. Felizmente se halla constituida en la capital tan respetable corporación. Sus primeras medidas han descubierto al mundo la liberalidad unida á la firmeza que distinguen sus juicios y solo os resta, ciudadanos, reuniros entre vosotros mismos, olvidar vuestras pequeñas diferencias, jurar en vuestros corazones la generosidad que debe distinguir al hombre libre y unidos estrechamente llevar á cabo la obra de la independencia de nuestra amada patria » (63). Sabemos que la asamblea cumplió estos anhelos y trató de realizarlos en la mejor forma posible, de acuerdo siempre con la voluntad sana de los hombres más importantes del país y auspiciada en su favor por el apoyo que le prestó invariablemente el Poder Ejecutivo.

El Ejecutivo hasta entonces había dictado la ley; ahora la recibía hecha de otro poder que se titulaba fundadamente

(63) Gaceta, reimpresión citada, tomo 30, pág. 400.



Soberano. El 27 de Febrero de 1813, «acordó la Asamblea, como dice El Redactor, deslindar las atribuciones y facultades que debe gozar el Supremo Poder Ejecutivo, fijando el ejercicio de su autoridad por medio del siguiente Estatuto que regirá invariablemente hasta la sanción de la Constitución». (64).

«El Supremo Poder Ejecutivo queda delegado en las tres personas que lo administran. Su duración será hasta la sanción de la Constitución de este Estado. Cesarán alternativamente en sus funciones al llenarse los períodos de seis meses, empezando por el menos antiguo, según el orden de sus nombramientos. La Asamblea Constituyente nombrará al que deba sustituir al individuo saliente. Turnará la presidencia cada mes, por el orden de su mayor antigüedad.

«Ningún miembro del Supremo Poder Ejecutivo podrá salir á mandar en jefe los ejércitos, ni á alguna otra comisión, sin la expresa aprobación de la Asamblea General Constituyente. En caso de ausencia ó impedimento de alguno de sus individuos por un tiempo que exceda del término de seis días, nombrará la Asamblea al que lo haya de suplir en el ejercicio de sus funciones. Si el impedimento ó ausencia no tocarse el término prefijado de seis días, despacharán sin suplente los dos individuos restantes, menos en el caso de discordia, en que queda autorizado el Secretario más antiguo para dirimir la discordia con su sufragio.

«Firmarán todos los decretos que expidiesen, quedando al arbitrio del disidente si lo hubiese, salvar su voto en el libro reservado.

«El Supremo Poder Ejecutivo es inviolable; solo será juzgado ó removido por la Asamblea General Constituyente en el caso de traición, cohecho, malversación de los caudales del Estado ó violación de sus soberanos decretos.

«Las facultades del Supremo Poder Ejecutivo, son las siguientes:

«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 jueces criminales y civiles, menos los del Supremo Poder Judicial; los Generales, los Secretarios de Estado, los oficiales de ejército y milicias nacionales y demás empleados; presentar á los obispos y prebendas de todas las iglesias del Estado.

(64) Frías, Trabajos legislativos, tomo Iº, pág. 18.

« Formar los reglamentos y ordenanzas que crea convenientes para la más fácil ejecución de las leyes.

« Administrar las rentas del Estado y ejercer la superintendencia de las fábricas de moneda.

« Proveer á 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 ó 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 ó de inminente peligro de ella, de sublevación ú otro atentado grave contra la seguridad del Estado, el decreto de seguridad individual, dando cuenta á la Asamblea General Constituyente de la innovación expresada, dentro del término de 24 horas.

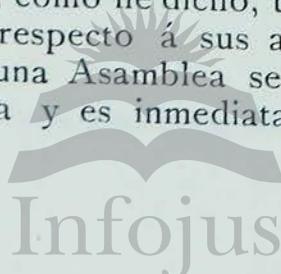
« Proponer á la consideración de la Asamblea Constituyente aquellos puntos de cuya resolución estime pendiente el bien del Estado y todos los que puedan ser digna materia de sus soberanos decretos, instruyendo con las razones correspondientes.

« Incitar á la reunión de la Asamblea General Constituyente, si tuviese levantadas sus sesiones, en los casos necesarios, dirigiéndose, al efecto, á la Comisión que queda autorizada para convocarla.

« Se le delega particularmente el poder de confirmar ó revocar, con arreglo á ordenanza, en último grado, las sentencias dadas contra militares, por los consejos de guerra en que respectivamente cada uno debe ser juzgado.

« Podrá, asimismo, conocer y sentenciar por las leyes, todas las causas civiles y criminales de todos los empleados, menos los del Supremo Poder Judicial, suspendiéndolos y privándolos de los empleos en los casos necesarios y con arreglo á las leyes. Los miembros del Supremo Poder Ejecutivo disfrutarán de una pensión competente que designará la ley ».

Este Reglamento ó « Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo », nos da, como he dicho, una clara idea de la evolución producida respecto á sus atribuciones y derechos. En Abril de 1812 una Asamblea se confiere á sí misma el título de Soberana y es inmediatamente disuelta por el



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Triunvirato, como inconstitucional y revolucionaria; funda su violenta medida en el Estatuto Provisional. Unos cuantos meses después, una nueva Asamblea se reúne en Buenos Aires, convocada por un decreto emanado del segundo Triunvirato, y se confiere á sí misma, otra vez, el título de Soberana; llama además á su seno al propio Poder Ejecutivo, le hace jurar obediencia y reconocimiento, *delega* en él la función ejecutiva y dicta el Estatuto de Febrero 27; nadie encuentra ahora que haya excedido sus atribuciones y el primero en cumplir y acatar sus órdenes es el mismo Poder Ejecutivo. La contradicción entre el proceder de Abril del año 12 y Febrero del año trece, es evidente; el caso es el mismo, pero, sus consecuencias prácticas son completamente distintas. El Estatuto de Febrero 27 venía por primera vez á fijar límites á la acción del Poder Ejecutivo. En él aparece éste en una forma que tiene muchos puntos de semejanza con su organización actual. Inspirado más en el proyecto de Constitución de la Comisión Oficial que en el de Monteagudo, nos presenta un esquema rígido que carece de la flexibilidad necesaria para adaptarse á las difíciles y accidentadas circunstancias de la vida política de aquellos años tormentosos. Comienza, en primer lugar, por confundir la noción de gobierno con la de poder ejecutivo. Era que en 1813 todavía no estaban depurados, entre nosotros, los vocablos constitucionales. Gobierno y ejecutivo habían sido una sola entidad durante el Virreynato, durante la administración de la primera Junta, durante el tiempo de vida que llevaba el Triunvirato; hoy mismo continúan siéndolo en el lenguaje usual de las masas populares en toda la América hispano lusitana, tanto que nuestro mismo Código Civil la emplea con esa acepción en sus artículos 45, 48 y 49. Es función del Poder Ejecutivo, decía el Estatuto de Febrero 27, « hacer ejecutar puntualmente las leyes y decretos soberanos y *gobernar el Estado* ». Ninguno de los dos proyectos, que le habían servido de base, aceptaban ese error de tecnicismo constitucional. Tiene además otros defectos más sustanciales que este simple empleo de un término incorrecto. El artículo 6º del capítulo XVIII del proyecto de la Comisión Oficial, había concretado con toda exactitud, que el Poder Ejecutivo « tiene la dirección de las rentas y del cargo y data de ellas, según la ley anual que determina su total monto »; el Estatuto modifica este texto correcto y le da como función, lisa y llanamente « administrar las rentas del Estado » sin establecer la limitación que contiene su modelo y que existe en nuestra actual Constitución. « Formar los reglamentos y ordenanzas que crea convenientes

para la más fácil ejecución de las leyes», dice el Estatuto, sin declarar como el artículo 5º del capítulo XVIII, «que podrán ser suspendidas por el Senado (pudo decirse la Asamblea en el Estatuto) por razón de inconstitucionalidad». «Ejercer la superintendencia de las fábricas de moneda», establece el Estatuto, sin tener en cuenta que el proyecto había indicado con correcta precisión y previsión, artículo 7º del capítulo XVIII, que «tiene la superintendencia de las fábricas de moneda, cuya emisión, título, peso y tipo fije la ley». El Estatuto no establece ni fija, en manera alguna, ni el número, ni las atribuciones y deberes de los Secretarios del Triunvirato. Olvida legislar sobre los requisitos necesarios para formar parte del Triunvirato ó para ser Secretario, etc.

Pero, con todo, para un país normalizado, aquel Estatuto era suficiente, pues su cumplimiento se ajustaba á principios generales de fácil interpretación. Todo dependía de los hombres que formaban parte del Triunvirato y de las circunstancias especiales del momento, sin embargo. En efecto, á despecho de las buenas intenciones, pronto hemos de ver que la fuerza de las cosas volvería á poner en manos del Ejecutivo funciones que el Estatuto restringía expresamente, derechos que se creía desaparecidos para siempre, y, más que nada, la antigua irresponsabilidad de las dos primeras Juntas y del primer Triunvirato.

La situación del país hizo que la Asamblea, en sesión de 8 de Septiembre de 1813, resolviera autorizar al Poder Ejecutivo «para que obre con absoluta independencia y dé cuenta en la primera sesión de las providencias extraordinarias que hubiese tomado y que por su naturaleza exijan la sanción de la Asamblea», suspendiéndose, en consecuencia, las sesiones de la misma (65). El 15 de Noviembre, forzada siempre por las circunstancias cada vez más difíciles que atravesaba el Estado, la Asamblea vuelve á declarar (66), que «obligados por una tácita convención sancionada por la reciprocidad de nuestros intereses continentales, á no anticipar las bases de una Constitución cuya salvaguardia debe ser la voluntad general, sin que concurren todos los representantes de los pueblos que aman la unión; necesitados en fin á concentrar el poder mientras dure el conflicto de los riesgos; disminuir las trabas de la autoridad ejecutiva, cuando solo su rapidez es capaz de afligir la esperanza

(65) Frias, obra citada, tomo 1º pág. 72.

(66) » » » » » 80.



dé los enemigos; y á disminuir las erogaciones públicas con los ahorros que puede proporcionar al Erario esta medida: es preciso concluir que los sucesos de la guerra, el voto de los pueblos, su situación política, sus próximas esperanzas, nuestros mismos deseos, todo insta, todo demanda la suspensión de las sesiones de la Asamblea hasta tanto varíe el aspecto político de las Provincias». Y en fin, el 21 de Enero de 1814, el Triunvirato presenta á la consideración de la Asamblea la siguiente nota, que, en mi opinión, constituye uno de los actos más fundamentales de los primeros años de nuestra nacionalidad. He aquí su texto íntegro (67):

« Soberano Señor :

« Desde que el Gobierno llega á descubrir un objeto de suma importancia á los intereses de los pueblos, sería criminal á los ojos de la Nación si influido de motivos menos elevados que los de la salud general, guardase un indecoroso y débil silencio.

« Por el voto de vuestra Soberanía y la confianza pública los individuos que ejercen ahora este Poder Supremo fueron llamados á ponerse al frente de los negocios de estas Provincias; pero en tan árduo como honroso cargo han descubierto que la serie de los sucesos y la naturaleza de las actuales circunstancias, harían infructuosos todos sus desvelos como continuasen en dedicarlos á la Patria bajo la misma forma en que hasta el presente lo han ejecutado. La experiencia del mando y el conocimiento inmediato de nuestras transacciones, han enseñado á este gobierno que para dar el impulso que requieren nuestras empresas y el tono que nuestros negocios exigen, la concentración del Poder en una sola mano es indispensable.

« Vuestra Soberanía se halla encargada de dirigir los destinos de estos heroicos pueblos: penetra muy bien su carácter, sus costumbres y estado y no necesita de la pintura que ahora podría ofrecerse á su vista sobre la situación política de nuestras Provincias, en este preciso momento, para persuadirse de la necesidad de condensar la Autoridad Ejecutiva. Por lo que hace al Gobierno, él guarda como el más dulce premio de sus incesantes fatigas la satisfacción de haber servido al Estado con todo el lleno de sus fuerzas: la más estrecha unión y armonía existe entre los miembros que lo componen actualmente: y los inconvenientes que toca

(67) Frías, obra citada, tomo 1º pág. 83.

en el ejercicio de su alto ministerio, son solo el resultado de la discordancia que existe entre la forma de la administración actual y la que los tiempos exigen, según solemnemente protesta ante ese Cuerpo respetable.

« El Gobierno hace ante Vuestra Soberanía la presente gestión, más como ciudadano que como primer Magistrado de estas Provincias.

« Esta es la vez primera en que un poder constituido para regir los pueblos, se deja ver solicitando la creación de otra autoridad que la subroge en sus grandes funciones: contra el espíritu de todo cuerpo y contra la propensión natural de todos los que mandan por ensanchar sus prerrogativas, el Gobierno desea verlas pasar á otras manos robustecidas por una constitución más análoga á las circunstancias presentes. Salga, Soberano Señor, un ciudadano ayudado de aquella forma competente á ponerse al frente de nuestros riesgos y de nuestras empresas, y entonces la prosperidad general será obtenida á mucho menos costa y la Patria salva sin zozobras ».

Gervasio Posadas. — Nicolás Rodríguez Peña. — Juan Larrea.

Con este acto trascendental desaparece para siempre el Poder Ejecutivo colegiado en la Republica Argentina; después de él, solo en dos ocasiones accidentales volverá á existir un gobierno ejecutivo constituido por varias personas: en los preliminares de la elección presidencial de Urquiza y á la muerte del Vice-Presidente don Marcos Paz, que ejercía el mando en ausencia del titular que se encontraba dirigiendo los ejércitos de la Triple Alianza en el Paraguay. En ambos casos, los Ministros se hicieron cargo temporariamente del Poder.

El Triunvirato se equivocaba al afirmar, en el último párrafo de su nota precedente, que era aquella la primera vez que un poder constituido delegaba sus funciones, voluntariamente, en otro más simple que lo reemplazara, pues lo mismo había hecho la Junta grande con el primer Triunvirato. La importancia trascendental del acto llevado á cabo por el Triunvirato en la nota que he transcrito, no consiste en eso sino en el acto mismo. Esa voluntaria delegación del mando venía á cerrar el ciclo de la evolución argentina del Poder Ejecutivo, retrotrayéndolo á la unipersonalidad anterior al 25 de Mayo. La fuerza de las

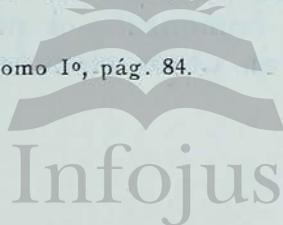


Infojus

cosas, la imperiosa presión de las circunstancias, llevaban al país, en 1814, á lo que debió ser el gobierno que levantara la Revolución triunfante del pueblo de Buenos Aires en 1810. Las derrotas de nuestros ejércitos en el Alto Perú, la sombra de Artigas que comenzaba á levantar su bandera preñada de amenazas para el gobierno de Buenos Aires, el convencimiento á que se había llegado después de tres largos años de Poder Ejecutivo colegiado sobre su inutilidad fundamental para la acción enérgica y activa que exigían las circunstancias, eran, entre otras, las causas que motivaron el hermoso acto del Triunvirato (hermoso á pesar de que uno de sus firmantes, el triunviro Posadas, fuera el primer Director que nombrara la Asamblea). Desgraciadamente para el país, cuando él se produjo, en Enero de 1814, llevábamos cerca de cuatro años de tanteos y de experiencias desorbitadas. Todo el pueblo de la República se había habituado ya á ver en el gobierno la imagen de la inestabilidad. A la quieta sucesión de los Virreyes y de los Gobernadores Intendentes, había seguido, sin transición ninguna que amortiguara la impresión, un indefinido cambiar de figuras, de tendencias, de elementos, en el Poder Ejecutivo. La ambición de todo aquel que se sintiera con voluntad de querer, acechaba en silencio á la espera de una ocasión propicia para asaltar el poder. Ya el poder, en efecto, no era como antes, en los tiempos tranquilos de la Colonia, una fortaleza inexpugnable donde no tenían entrada las gentes del común, sino un campo de lucha abierto á todas las esperanzas, á todas las ambiciones, á todos los esfuerzos. Por eso digo que el acto del Triunvirato, hermoso como gesto, vino desgraciadamente demasiado tarde, cuando ya el germen de la anarquía había echado hondas raíces en esta fecunda tierra argentina.

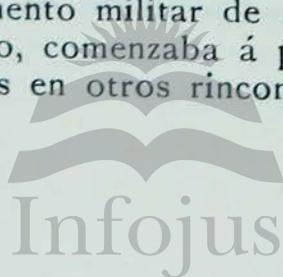
Veamos como comienza á actuar esta nueva entidad gubernativa unipersonal que la Asamblea puso en las manos de don Gervasio Antonio Posadas. Según « El Redactor del Congreso » (68) que da cuenta de la sesión de la Asamblea de 22 de Enero en que se concentró el poder en Posadas, « apenas se abrió la sala de las sesiones, quedó cubierta la barra de un inmenso pueblo; la discusión se renovó », etc. Esto demuestra la efervescencia de las pasiones en aquellos años y el convencimiento que existía en la mayoría de los espíritus, de la necesidad de suprimir el inútil engranaje del Poder Ejecutivo colegiado. A este respecto, agregan los comentarios de « El Redactor »:

(68) Frías, obra citada, tomo 1º, pág. 84.



« Alguno de los mismos que han opinado hoy por la concentración del Poder, sostuvo ya lo mismo en los debates que precedieron al Estatuto de 27 de Febrero del año anterior. Sin embargo, obedeciendo entonces á las circunstancias, se uniformó el voto de la Asamblea por la delegación en tres personas; hasta que el tiempo y la experiencia que mejora todas las instituciones humanas, ha convencido que la unidad de la acción, la rapidez de la ejecución y el impulso que demandan nuestros difíciles negocios, todo exige que el Gobierno sea administrado por una sola mano. Tiempo ha que los políticos han recibido ya en el número de las verdades prácticas, la concentración de la Potestad Ejecutiva; y haciendo justicia al siglo y región en que vivimos, es preciso confesar que casi sería inútil agotarnos en reflexiones teóricas, cuando, á más de ser esta medida conforme á la política, ella es reclamada por el Gobierno, aceptada por los Representantes de las Provincias y presentada con placer por el conato mismo de la razón pública. Un solo ciudadano que ejerza la autoridad suprema, sujeto á las leyes que reciba de la Representación Soberana, sin que la acción permanente de su magistratura sufra las treguas de la opinión, ni se resienta de los intervalos á que obliga la imposibilidad de estar siempre reunidas las personas que participan del mando: He aquí el gran secreto para obrar la salvación general. La previsión de la ley removerá todos los escollos que se presenten, el celo y vigilancia de la Asamblea proveerán á este funcionario de cuantos auxilios necesite y su responsabilidad será la garantía de la confianza pública. Es justo lisonjearse con la esperanza de los resultados que promete esta reforma, pero no lo es menos alejar de nosotros todo temor de abuso y de arbitrariedad ».

En sesión de 26 de Febrero se modificó el Estatuto del año anterior que regía las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo. El nuevo cambio producido imponía esta reforma. No era posible que la reglamentación dictada para un Triunvirato pudiera aplicarse íntegramente á un Director Supremo, dado el criterio del tiempo, aun no modificado del todo, que hacía depender el acierto de la función ejecutiva del número de las personas que la desempeñaban. Con estas bases continuó subsistiendo la entidad política que todos designaban con el nombre de Gobierno. Ardua era la tarea que le esperaba. La chispa de los localismos, nacida en el campamento militar de Artigas, frente á los muros de Montevideo, comenzaba á promover agitaciones silenciosas y extrañas en otros rincones del territorio ar-

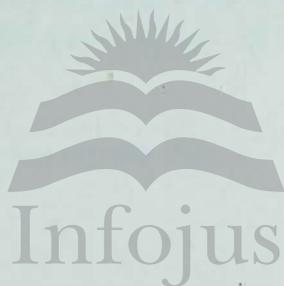


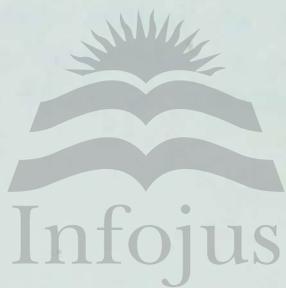
Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

gentino. La derrota de los ejércitos en el Alto Perú venía á sembrar en los espíritus semillas de desazón, temores reconcentrados, necesidad de nuevos remedios. Y por último, para colmo de los males, no se había arribado aun á formalizar un sistema de gobierno que equilibrara las tendencias absorbentes de los hombres de Buenos Aires con las justas aspiraciones de los hombres del interior. El horizonte estaba cada vez más ensombrecido. Por todas partes inmensos nubarrones y fulguraciones de relámpagos, anunciaban la enorme tempestad social que se aproximaba y que en un futuro más ó menos remoto, arrasaría con todas las lentas y tenaces conquistas administrativas realizadas en los primeros cuatro años de la Revolución emancipadora.

Estudiar la historia primitiva del Directorio es una tarea inútil para la índole del presente trabajo. No contiene ella nada que interese directamente á la evolución de las instituciones argentinas. Sucesión interminable de acontecimientos de carácter exclusivamente político ó militar, nada de saliente ofrece que no sea la lenta agonía en que comienza á debatirse el Poder Ejecutivo Nacional y que llegará á su punto más culminante en el año veinte. Por eso, pues, prescindiendo por completo de hacer la reseña de tales hechos, para pasar á considerar el Bando del Cabildo de Buenos Aires, de 18 de Abril de 1815 y el Estatuto provisional para la dirección y administración del Estado, de Mayo 5, que fué su complemento.





SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

CAPÍTULO IV.

El Director Supremo del Estado—Organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo en los Estatutos provisionales anteriores á la Constitución de 1819.

La sublevación de Fontezuelas y sus consecuencias políticas, tuvieron como complemento la caída del Director Alvear y la reasunción en el Cabildo de Buenos Aires de la autoridad soberana, en 16 de Abril de 1815. El 18 dicta un Bando convocando á nuevas elecciones para proceder al nombramiento de Director Supremo y estableciendo que, « Nombrado y publicado el Gobierno Provisional que ejerza interinamente el Supremo Poder Ejecutivo, hasta las resultas del Congreso General de las Provincias, al segundo día de posesionado de este encargo, precisamente, les dirigirá una solemne convocatoria para obtener su ratificación y el nombramiento de los Diputados que han de componer el Congreso, fijándoles el mismo Gobierno un lugar intermedio en el territorio de las Provincias Unidas, como punto de reunión, para que allí reglamenten la Constitución del Estado. El Cabildo, en unión de los electores, procederá á nombrar una Junta de Observación, 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 », etc. (69). Como se ve, se volvía, innecesariamente, á los grandes abusos anteriores, que el Bando, precisamente, pretendía remediar. Comenzaba Buenos Aires por legislar para las Provincias, sin tener en cuenta para nada que ya no se estaba en el año Diez sino en los preliminares de la desorganización nacional. Por razones de urgencia ineludibles se convocaba al pueblo de la Capital para elegir el gobierno de la Nación;

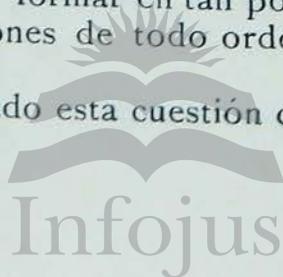
(69) Varela, obra citada, tomo 4º, pág. 220.

siquiera en esto había la razón de la urgencia, pero, no en las demás medidas adoptadas en el Bando por el Cabildo. Se disponía la reunión de un «Congreso General de las Provincias» para que «reglamente la Constitución del Estado», pero, el Cabildo se anticipaba y resolvía motu-propio la creación de una Junta de Observación que dará al nuevo Gobierno un Estatuto Provisional». ¿Por qué tanta incongruencia en tan pocas líneas de texto? Era que todavía en 1815 los hombres dirigentes del país cerraban los ojos para no leer la gran lección de ciencia política práctica que los hechos contemporáneos revelaban. Educados con frases, con frases querían regir los destinos de las Provincias Unidas. Veamos en el Estatuto Provisional como aspiraban á sintetizar sus ideas y aspiraciones constitucionales los hombres de Buenos Aires.

La influencia del ante-proyecto de Constitución que redactara, por comisión del Triunvirato, la Sociedad Patriótica Literaria para ser sometido á la Asamblea del año trece, es evidente en el Estatuto Provisional á que me refiero. Ambos están inspirados en los mismos principios generales y hasta contienen capítulos enteros de idéntica redacción, con solo pequeñas diferencias en la construcción de las frases ó en el orden de colocación de las palabras empleadas. Sin embargo, el primero es mucho más preciso y completo que el segundo, no obstante haberle servido de modelo en casi todas sus disposiciones.

Respecto al Estatuto Provisional encuentro un hecho curioso que quiero hacer notar. Me refiero á la fecha en que fué ordenada su redacción, 18 de Abril, y la fecha de su publicación, 5 de Mayo, es decir, menos de veinte días. ¿Es posible que en ese corto lapso de tiempo, aun utilizando en gran parte el proyecto de Monteagudo, la Junta de Observación haya podido redactar una Constitución de más de doscientos nutridos artículos? ¿No sería ese Estatuto, más bien, la realización práctica del deseo de algún miembro influyente del Cabildo, que en horas más tranquilas, cuando el Directorio de Posadas, por ejemplo, había elaborado las líneas generales de una Constitución, y que había conseguido convencer al Ayuntamiento sobre su importancia, á punto tal que el Bando de 18 de Abril contuviera la incongruente cláusula relativa al Estatuto Provisional, al solo efecto de dar á luz ese proyecto? Todo es posible, si se considera la imposibilidad material de formar en tan pocos días el formidable cuerpo de disposiciones de todo orden que contiene el Estatuto.

Mas, dejando de lado esta cuestión casi superflua, estudie-



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

mos el Estatuto en la parte referente al Poder Ejecutivo. Dice al respecto: (70).

« Art. 1º — El Director del Estado ejercerá el Poder Ejecutivo en todo su territorio; su edad será la de treinta y cinco años cumplidos; su elección ya está verificada, según las circunstancias que han ocurrido en el presente tiempo; en lo sucesivo, se practicará según el reglamento particular que deberá formarse, sobre el libre consentimiento de las provincias y la más exacta conformidad á los derechos de todas.

2º — Recaerá precisamente la elección en persona de conocido patriotismo, integridad, concepto público, buenas costumbres y aptitud para el cargo.

3º — Podrá ser vecino y natural de cualesquiera de los pueblos del Estado, con residencia dentro de él al menos de cinco años inmediatos á su elección, aunque estos hayan sido interrumpidos por un año intermedio de ausencia.

4º — Durará en el mando solo un año, contado desde el día de su recepción.

5º — Su sueldo será el de doce mil pesos anuales, sobre los fondos del Estado.

6º — No disfrutará de ningún otro emolumento ni derecho, bajo cualquier pretexto ó causa.

7º — No tendrá más tratamiento que el de Excelencia.

8º — Su guardia y honores (serán) los de Capitán General de Ejército, con entera sujeción á los títulos primero y sexto, tratado tercero, de las Ordenanzas Militares, guardándose el ceremonial que se formará para las concurrencias públicas.

9º — Al ingreso de su cargo deberá prestar juramento ante el Excmo. Cabildo y Junta de Observación, con asistencia de las demás corporaciones civiles y militares, en la forma siguiente:

Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré fiel y legalmente el cargo de Director del Estado, para el que he sido elegido; que cesaré en el mando luego que sea requerido por la Junta de Observación y el Excmo. Ayuntamiento; que observaré el Reglamento Provisional formado por dicha Junta, establecida por la voluntad del pueblo; que defenderé la Patria y sus derechos de cualquier agresión. Si así lo hiciere, Dios me ayude, y si no, él y la Patria me hagan cargo.

10. — La protección de la Religión del Estado; su defensa y felicidad; el puntual cumplimiento y ejecución de

(70) Registro Nacional, tomo Iº, pág. 312.

las leyes que actualmente rigen; el mando y organización de los ejércitos, armada, milicias nacionales; el sosiego público; la libertad civil; la recaudación, y económica y arreglada inversión de fondos públicos; y la seguridad real y personal de todos los que residen en el territorio del Estado, son otras tantas atribuciones de su autoridad.

11. — Nombrará los embajadores, cónsules y enviados para las demás naciones y potencias extranjeras, y recibirá todos los que de esta clase vinieren de las mismas á este Estado, dando inmediatamente aviso instruído á la Junta de Observación, bajo grave responsabilidad, de los motivos y objetos de su misión en ambos casos, igualmente que de sus contestaciones.

12. — Vigilará particularmente sobre el aumento de la población, agricultura y comercio; arreglo de minería, correos, postas, caminos y represalias; concederá los pasaportes para dentro y fuera de las Provincias del Estado, por mar y tierra, y las licencias para la carga y descarga, entrada y salida de las embarcaciones.

13. — Nombrará los tres Secretarios de Gobierno, Guerra y Hacienda y sus respectivos oficiales, siendo responsable de la mala elección de los primeros, sin que en manera alguna puedan ser electos los parientes del Director hasta el tercer grado inclusive, ni provistos en otro cualquiera empleo, sin noticia y aprobación de la Junta Observadora.

14. — La provisión de empleos en el ramo de Hacienda, de cualquier clase que sean y que no estén exceptuados en este Reglamento, la hará á propuesta de los respectivos jefes del ramo á que correspondan, por escala de antigüedad y servicios, publicándose dicha propuesta en la Oficina ó Departamento respectivo ocho días antes de encaminarla al Director, quedando así á los agraviados franco el recurso de sus derechos á la autoridad que corresponda, expresándose en el despacho ó nombramiento la indispensable calidad de *propuesta*, sin la cual ni se tomará razón de él en el Tribunal de cuentas y oficinas, ni se acudirá con el sueldo al que de otro modo fuese provisto.

15. — Los funcionarios públicos, que deban tener la calidad de letrados, serán nombrados por el Director, á propuestas que harán las respectivas Cámaras de Apelaciones.

16. — La duración de todo empleado será la de su buena y exacta comportación, y será removido siendo inepto ó delincuente con causa probada y audiencia suya, á no ser de los exceptuados en el presente Reglamento.

17. — Los recursos de esta naturaleza y los de que habla el artículo 14 de este Capítulo, se harán por los interesados

á la Junta que debe establecerse, compuesta del Presidente de la Cámara, el Decano del Tribunal de Cuentas, el Ministro de Cajas más antiguo y el Fiscal de dicha Cámara, quedando concluída con la determinación de dicha Junta, toda instancia, sin más recurso, y procediéndose en ellos sumariamente.

18. — Esta misma Junta conocerá en grado de apelación y primera suplicación, de los pleitos sobre contrabandos y demás ramos de hacienda.

19. — Teniendo el Director la superintendencia general en todos los ramos y fondos del Estado, de cualquier clase y naturaleza que sean, se arreglará, por ahora, á las disposiciones de la Ordenanza de Intendentes, excepto en cuanto á la Junta Superior, que sigue abolida, sin alterar el método de cuenta y razón que actualmente se observa en las Oficinas públicas.

20. — Sin embargo de la supresión de dicha Junta Superior, no podrá por esto el Director disponer por sí solo á su arbitrio los gastos, obras, aprestos y erogaciones extraordinarias, sino asociado en una Junta que formarán, con voto decisivo, el mismo Director, el Decano del Tribunal Mayor de Cuentas, el Ministro más antiguo de la Caja principal, el Alcalde de primer voto, el Prior del Consulado, el Fiscal de la Cámara y el Procurador General de la ciudad, extendiéndose los acuerdos ante el Escribano de Hacienda y debiendo tener voto solo informativo el Secretario de ella.

21. — Cuidará, con particularidad, de mantener el crédito de los fondos del Estado, consultando eficazmente su recaudación, y el que se paguen con fidelidad las deudas, en cuanto lo permitan la existencia de caudales y atenciones públicas.

22. — Remitirá á la Junta de Observación, cada tres meses, una prolija razón que demuestre, por clases y ramos, los ingresos, las inversiones y existencias.

23. — Conocerá privativamente en las causas de contrabandos y demás de Hacienda: las que no fueren de esta clase serán remitidas á los Tribunales de Justicia á que correspondan; pero las sentencias contra el fisco no serán ejecutadas sin mandato especial del Director, quien podrá suspender los libramientos si el pago fuese incompatible con las urgencias de utilidad común.

24. — Entenderá en el establecimiento y dirección de las Casas de Moneda y Bancos.

25. — Podrá mantener las relaciones exteriores, conducir las negociaciones, hacer estipulaciones preliminares; firmar y concluir tratados de tregua, paz, alianza, comercio, neutralidad y otras convenciones; pero todos estos graves é

importantes particulares y el de la declaración de guerra, no podrá nunca resolverlos por sí solo, si no fueren primero acordados por la Junta de Observación, Comisión Militar de Guerra y Tribunal del Consulado, en sus casos.

26. — Podrá confirmar ó revocar, con arreglo á ordenanza y dictamen de su Asesor General (que deberá ser también Auditor General de Guerra) en último grado, las sentencias dadas contra militares en esta Capital por la Comisión Militar que se halla establecida, y en los demás pueblos del distrito por los Consejos de guerra ordinarios.

27. — Tendrá facultad de suspender las ejecuciones capitales ordenadas y conceder perdón ó conmutación en el día del aniversario de la libertad del Estado ó con ocasión de algún insigne acontecimiento que le añada nuevas glorias; pero esta prerrogativa no la podrá ejercer con los delincuentes de traición á la patria y demás delitos exceptuados.

28. — En el caso de renuncia, enfermedad ó muerte de éste, entrará á reemplazar su lugar, hasta que se verifique nueva elección según el artículo primero de este capítulo, el que inmediatamente nombrase la Junta de Observación, unida con el Excmo. Cabildo para el pronto remedio de la ocurrencia.

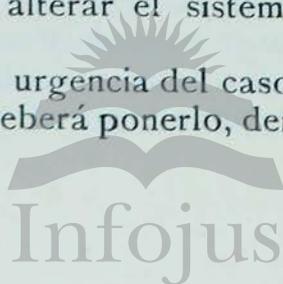
29. — En el de ausencia, que solo será en defensa de la patria ú otro impedimento legítimo que le embarace el desempeño de sus deberes y despacho de los negocios públicos por más de ocho días, se hará por la Junta y Cabildo el mismo nombramiento.

30. — Luego que se posesione del mando invitará con particular esmero y eficacia á 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 de Tucumán, para que allí acuerden el lugar en que hayan de continuar sus sesiones, dejando al arbitrio de los pueblos el señalamiento de viático y sueldo á sus respectivos representantes».

A esta profusa y excesiva reglamentación, sigue otro capítulo titulado «límites del Poder Ejecutivo y autoridad del Director», que agrega á este transcripto las siguientes nuevas restricciones:

« Art. 1º — No podrá, fuera de los casos que expresa este Reglamento, intervenir en negocio alguno judicial, civil ó criminal contra persona alguna de cualquier clase ó condición que fuese, ni alterar el sistema de administración de justicia.

2º — Cuando la urgencia del caso le obligue á arrestar á algún ciudadano, deberá ponerlo, dentro veinticuatro horas,



á disposición de los respectivos magistrados de Justicia, con toda la independencia que corresponde al Poder Judicial, pasándole los motivos para su juzgamiento.

3° — No proveerá ó presentará, por ahora, ninguna canongía ó prebenda eclesiástica.

4° — No podrá disponer expedición alguna militar para fuera de esta Provincia, ni imponer pechos, contribuciones, empréstitos, ni aumento de derechos de ningún género, sin previa consulta y determinación de la Junta Observadora, unida con el Excmo. Cabildo y Tribunal del Consulado.

5° — No expedirá orden ni comunicación alguna, sin que vaya suscrita del respectivo Secretario del Departamento á que corresponda el negocio, bajo responsabilidad de ambos por los daños que se causaren.

6° — No podrá conceder á ninguna persona del Estado exenciones ni privilegios exclusivos, excepto á los inventores de artes ó establecimientos de pública utilidad, con aprobación de la Junta Observadora.

7° — No podrá absolutamente en ningún caso, por sí solo, violar ó interceptar, directa ó indirectamente, la correspondencia epistolar de los ciudadanos, la que debe respetarse como sagrada; y cuando por algún raro y extraño accidente en que se interese la salud general y buen orden del Estado, fuese preciso practicar la apertura de alguna correspondencia, lo verificará con previa noticia y consentimiento de la Junta Observadora, Fiscal de la Cámara y Procurador General de la ciudad, que en el caso tendrán voto, con juramento del secreto; como también el administrador de correos, solo consultivo, cuando haya de interrumpirse, suspenderse ó variarse el curso de ellas».

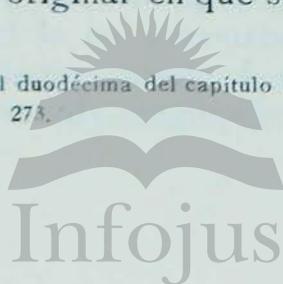
Este Estatuto, mezcla confusa y heterogénea de todo, que confunde en un mismo texto fundamentos constitucionales y procedimientos burocráticos solemnemente analizados hasta en sus más mínimos detalles, considera, como se ha visto, al Poder Ejecutivo, bajo un punto de vista nuevo en nuestra historia. En el Estatuto el Poder Ejecutivo ha dejado de ser una entidad gubernativa de acción libre y responsable, para pasar á ser una mera función decorativa subordinada por entero al control de toda clase de corporaciones, Junta de Observación, Cámara, Tribunal de Cuentas, Comisión Militar de Guerra, Tribunal del Consulado, etc. El nombramiento de un empleado del ramo de Hacienda, «de cualquier clase que sea», está reglamentado tan detalladamente en el Estatuto que podría servir de modelo hoy á ciertas reparticiones nacionales que tienen verdaderos Códigos, de centenares y aún de

miles de artículos, para reglar el trámite de sus no siempre muy importantes oficios públicos. Lo mismo sucede en otras atribuciones del Ejecutivo. Para hacer gastos, obras, aprestos y erogaciones extraordinarias, necesita el Director Supremo el concurso y la aquiescencia de una Junta formada por una multitud de funcionarios. Era aquel un Poder Ejecutivo, disimuladamente colegiado. En esta forma, es fácil comprender que no sería muy cómoda la actuación de un Poder Ejecutivo que, precisamente, en esos años azarosos en que el peligro se cernía por sobre todos los horizontes, necesitaba tener las manos libres y la acción desembarazada. En 1815, la suma de los facultades extraordinarias era constitucionalmente preferible, en lo que se refiere á las funciones activas del Poder Ejecutivo, que la incolora función que le reservaba el Estatuto. Verdad es que el Estatuto procedía, en el fondo, de una reacción pública inspirada en el temor de que se repitiera el *peligro* que todos veían en Alvear, pero ello no justifica del todo á los hombres que lo redactaron. Verdad es, también, que el Estatuto no regía verdaderamente sino para la Provincia de Buenos Aires y para «todas las demás que lo admitan libremente» (71), lo cual explicaría en parte que el Director Supremo no tuviera atribuciones de «disponer expedición alguna militar para fuera de esta Provincia», sin previa consulta y determinación de la Junta de Observación, unida con el Cabildo y con el Tribunal del Consulado; pero, es menester, sin embargo, tener en cuenta algunas razones que hacen ver lo inconsistente del fundamento citado. En primer lugar, no obstante regir solo para Buenos Aires, el Estatuto en cada uno de sus artículos establece que debe ser aplicado á todo el Estado, como en el proyecto de Monteagudo que le sirviera de antecedente directo; en segundo lugar, como la guerra emancipadora se libraba fuera del territorio de la Provincia de Buenos Aires, ¿de qué medio se valdría el Director Supremo, aún contando con el asentimiento del Cabildo y del Consulado, para mandar tropas á las fronteras del Perú en el caso de que ninguna provincia aceptara la validez del Estatuto en sus territorios jurisdiccionales respectivos?

Todo este Estatuto es un cuerpo incoherente de disposiciones inútiles, mal concebidas y contradictorias. Del Valle lo ha caracterizado con toda precisión (72) diciendo: «Es este un documento original en que se han aglomerado prin-

(71) Providencia general duodécima del capítulo final.

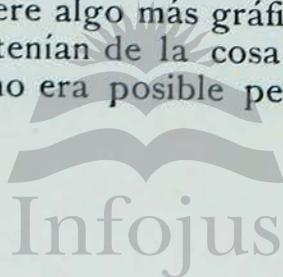
(72) Obra citada, pág. 273.



cipios puramente doctrinarios, reglas morales, preceptos de gobierno y detalles administrativos. Refleja sanas aspiraciones hacia la libertad y buen gobierno y el temor de los excesos del poder; contiene reglas de administración que habría sido provechoso conservar y errores fundamentales sobre la constitución política del Estado. Pretende tener el carácter de una constitución nacional y subordina su imperio á la voluntad de las provincias que quieran aceptarlo, sin que por eso entienda atentar contra el sagrado principio de la unidad de la patria ni debilitar los vínculos que atan á todas las Provincias Unidas, porque precisamente su propósito es el opuesto, y los antecedentes que hemos apuntado acreditan que tenía por objeto dar satisfacción á las exigencias que amenazaban dislocar el país argentino. Las contradicciones que presenta, considerado desde ese punto de vista, talvez tienen por causa que es la primera constitución en que se ensaya dar forma propia á la idea federal, transigiendo con las exigencias y las fuerzas políticas del interior, sin saber como mantener la supremacía de la Capital y el lazo de la vida nacional». Estas palabras juiciosas de del Valle son exactísimas en mi opinión. Nada, en efecto, prueba mejor que ese Estatuto el estado de los espíritus y la desorientación de las ideas políticas en el tiempo en que fué dictado. Nadie era todavía doctrinariamente federal ó unitario, pero, flotaba en el ambiente algo que hacía sentir á cada ciudadano de la Capital, que fué la que dictó el Estatuto, que la antigua unidad nacional comenzaba á ser minada en sus bases fundamentales por la acción de fuerzas subterráneas enteramente desconocidas hasta entonces. No entraré á estudiar la esencia y el origen inmediato de esas fuerzas (árdua tarea que ha puesto en contradicción á todos los historiadores argentinos) limitándome solo á enunciar su influencia, cuando ella se ha exteriorizado en hechos que afectan á la entidad ejecutiva del Gobierno. Y en el Estatuto esa influencia es de todo punto evidente. El Estatuto pretendió resolver, en forma de ensayo, de simples tanteos, un problema que, para llegar á ser mal resuelto en Santa Fe en 1853, debía previamente ensangrentar al país durante más de siete lustros. Por eso, con la ingenuidad que lo caracteriza en nuestra vida constitucional, crea un Director Supremo al Estado, pero, les da á las provincias el *derecho federal* de rechazar la constitución que reviste de vida legal á ese original magistrado. Supongamos por un momento que ninguna provincia hubiera aceptado la vigencia del Estatuto en su territorio; ¿cuál era entonces la autoridad que investía en el Estado el Director Supremo? ¿Qué venía

á ser el Estado? ¿Era el Estado la Provincia de Buenos Aires sola, entónces? ¿Formaban parte de él todas las provincias del antiguo Virreynato?. Preguntas son estas de muy difícil solución, dentro de la literalidad de los términos del Estatuto. Los hombres que lo redactaron, vieron tal vez en el horizonte político de la patria algo que hizo nacer en ellos el presentimiento de la próxima disolución nacional y quisieron arbitrar los medios que condujeran á hacer desaparecer el peligro presentido; pero, poco concedores del verdadero estado del país y demasiado teorizadores, en vez de un remedio eficaz (que quien sabe, por otra parte, si existía en esos momentos), redactaron una constitución inaplicable é inútil.

Era tan original su manera de concebir la cosa pública, que son los inventores exclusivos de un sistema de publicidad y crítica de los actos del Poder Ejecutivo, que no tiene antecedentes en la historia constitucional de ningún país del mundo. Guiados por las más sanas intenciones, creyeron que era posible aplicar un criterio de gabinete á las realidades de la vida y establecieron en el Estatuto los siguientes artículos: (sección 7^a, capítulo 2^o, artículos VI, VII, VIII). «Se establecerá un periódico encargado á un sujeto de instrucción y talento, pagado por el Cabildo, el que en todas las semanas dará al público un pliego, ó más, con el título de *Censor*. Su objeto principal será reflexionar sobre todos los procedimientos y operaciones injustas de los funcionarios públicos y abusos del país; ilustrando á los pueblos en sus derechos y verdaderos intereses. Habrá, también, otro periódico, encargado del mismo modo á sujeto de las calidades necesarias, pagado por los fondos del Estado, cuyo encargo es dar todas las semanas una *Gazeta*, noticiando al pueblo los sucesos interesantes y satisfaciendo á las censuras, discursos ó reflexiones del *Censor*. El Gobierno y el Ayuntamiento cuidarán, con particular celo, que en ambos periódicos se hable con la mayor moderación y decoro posibles, exponiendo, sin exceder, los abusos que notasen con los remedios que consideren oportunos, sin faltar el respeto debido á los magistrados, al público y á los individuos en particular; y en el caso en que alguno de los periodistas infrinja estos precisos deberes, cualesquiera de las dos predichas autoridades, sin perjuicio del derecho del ofendido, lo manifestará al Tribunal de la libertad de imprenta, que deberá obrar en el examen del hecho con toda escrupulosidad, conforme á su instituto». ¿Se quiere algo más gráfico que esto para precisar el concepto que tenían de la cosa pública los redactores del Estatuto? ¿Cómo era posible pensar, durante un solo

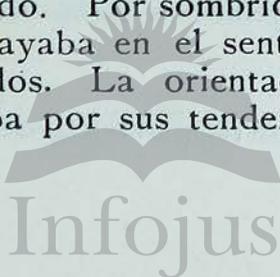


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

minuto, que ambos periódicos pudieran coexistir y llenar debidamente los fines para que fueron creados? Esta sola disposición da una justa idea del criterio político que presidiera la elaboración del engranaje constitucional del Estatuto. Concebir como control y freno de los actos del Poder Ejecutivo un periódico censor pagado por el Estado y como publicidad y aplauso de los mismos actos otro periódico laudador, pagado también por el Estado, era pecar ó de ingenuidad ó de estulticia; en mérito de otras virtudes reales del Estatuto, opto por que se pecó de ingenuidad.

La situación creada por la caída del Director Alvear y por la sanción del Estatuto redactado por la Junta de Observación de Buenos Aires, era, por su misma naturaleza, esencialmente provisoria. Todos los hombres más eminentes del país ansiaban una constitución definitiva que viniera á sacar al Estado de la situación de indefinición gubernativa en que hasta entonces había vivido. La semilla de la anarquía sembrada en el litoral comenzaba á hacer sentir su lenta acción socavadora por todo el territorio, fertilizada por la obra incoherente que realizaban desde el gobierno, en materia política, las diversas tendencias que paso á paso se apoderaban del Poder Ejecutivo Nacional. Nadie, en consecuencia, podía vez sin inquietud que á cada momento se retrocedía, en vez de avanzar, en el camino de las conquistas constitucionales. Todo cuanto hasta entonces había regido ó pretendido regir al país, en forma de Reglamentos, de Estatutos, de Constituciones, no revestía más carácter que el de la necesidad ó el del oportunismo del momento; ninguno de esos cuerpos de leyes de derecho público había logrado acertar con una solución valedera y sólida. Y en tanto, el horizonte se iba, cada vez más, entenebreciendo de amenazas evidentes. La sublevación de Fontezuelas había hecho saber al ejército que era un factor de indisputable valía en la marcha futura de los acontecimientos; los caudillos ensoberbecidos por su actuación militar y por la situación de semi-independencia personal que les creaba el nuevo estado de cosas, comenzaban á soñar en próximas repúblicas completamente desvinculadas de la Capital; la acción de los Congresos había resultado por entero nula en el orden constitucional; el Poder Ejecutivo central se veía cada vez más empequeñecido. ¿Qué esperanzas de reorganización cabían entonces en el espíritu de las clases dirigentes? Muchas aún, á pesar de todo. Por sombrío que apareciera el horizonte, nadie desmayaba en el sentido de arbitrar los remedios más adecuados. La orientación de los hombres cultos del país semejaba por sus tendencias diferentes una



Infojus

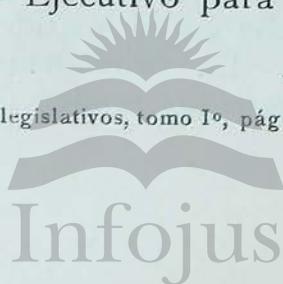
SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

perfecta rosa de los vientos, pero, la aspiración de todos era unánime en el sentido de tener un objetivo único: la definitiva organización del Gobierno de las Provincias Unidas. ¿Cómo? Eso se vería llegado el caso; lo principal era llegar. En prueba de ello tenemos el acto magnífico y soberbio de 9 de Julio de 1816. Cuando lógicamente todas las voluntades conscientes del país debían inclinarse hacia un pesimismo intenso, se produce el gesto optimista de la declaración de independencia. ¿Por qué? Porque á cada nuevo desastre, la esperanza reverdecía fecundamente en todos los corazones.

Pero, desgraciadamente, si con esperanzas se mantiene el espíritu público en un país, ellas no son el verdadero fundamento de las constituciones, máxime en momentos en que ya no se debatía simplemente la ordenación lógica de sus artículos y la sabia coordinación de los diversos poderes constitutivos del gobierno, sino la trascendental cuestión de la forma misma de gobierno, republicana ó monárquica, unitaria ó federal. El problema estaba planteado y era menester resolverlo. Sin embargo, como no se resolvió, no es el caso de discutirlo en estas páginas. Es una cuestión que, por más que tenga atinencia con la función ejecutiva del gobierno, corresponde más á la historia que á la índole de este trabajo. En consecuencia, pasaré por alto todas las incidencias que caracterizan á este período, como igualmente los debates del Congreso de Tucumán, para entrar á estudiar el primer esbozo constitucional que vemos aparecer después del inorgánico y heterogéneo Estatuto de 1815.

Por bando solemne de 31 de Enero de 1818 fué promulgado el Reglamento Provisorio sancionado en sesión de 3 de Diciembre del año anterior, por el Soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud América, para la dirección y administración del Estado, mandado observar entretanto se publique la Constitución. Este Reglamento, en su contextura y en su redacción se basa casi enteramente en el Estatuto anterior, conteniendo muchos de sus grandes defectos doctrinarios. Sin embargo, en lo que se refiere á las funciones del Poder Ejecutivo, inició una reforma completa de su modelo. El Manifiesto redactado por el Diputado Serrano y aprobado por el Congreso en sesión de 25 de Octubre de año 17, decía ya á este respecto (73):— «El Estatuto Provisorio estaba en contradicción con la rapidez indispensable en el Poder Ejecutivo para salvar el Estado de tan

(73) Frías, Trabajos legislativos, tomo Iº, pág. 265.



inminentes peligros. El Congreso le declara libre de toda traba para expedirse en los costos necesarios á facilitar la defensa y le advierte que la independencia, seguridad y libertad del país son el objeto primario y más sagrado de sus desvelos.» Veamos, transcribiendo los textos pertinentes, en que forma se cumplió este propósito. Dice el Reglamento de 1817 en los capítulos 1º y 2º de la Sección 3ª, que se refiere al Poder Ejecutivo (74):

« Art. 1º — El Supremo Poder Ejecutivo reside originariamente en la Nación y será ejercido por un Director del Estado.

2º — Entretanto se sanciona la Constitución, el Congreso nombrará privativamente de entre todos los habitantes de las Provincias al que fuese más digno y de las calidades necesarias para tan alto cargo.

3º — En los casos de ausencia del Director en defensa del Estado ú otro legítimo impedimento que embarace su ejercicio, el Congreso proveerá lo conveniente.

4º — Los ciudadanos nativos del país, con residencia dentro de él al menos de cinco años inmediatos á su elección y treinta y cinco cumplidos de edad, pueden únicamente ser elevados á la Dirección Suprema.

5º — El Director del Estado será compensado por sus servicios con doce mil pesos anuales sobre el fondo nacional, sin que pueda percibir ningún otro emolumento.

6º — La duración en el mando del ya nombrado será hasta la sanción de la Constitución del Estado, ó antes, si el Congreso lo juzgase conveniente.

7º — Su tratamiento será el de Excelencia; su guardia y honores los de Capitán General de Ejército, con sujeción á la ordenanza.

8º — Al ingreso en el ejercicio de su cargo prestará juramento ante el Congreso ó autoridad que este comisionare, con asistencia de todas las corporaciones del lugar, en la forma siguiente:

Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré fiel y legalmente el cargo de Director Supremo del Estado para el que he sido nombrado; que observaré el Reglamento Provisional dado por el Soberano Congreso en 3 de Diciembre de 1817; que protegeré la Religión Católica, Apostólica, Romana, celando su respeto y observancia; que defenderé el territorio de las Provincias de la Unión y sus derechos contra toda agresión enemiga,

(74) Frías, Trabajos legislativos, tomo 1º, pág. 283.

adoptando cuantas medidas crea convenientes para conservarlas en toda su integridad, libertad é independencia; y cesaré en el mando, luego que me sea ordenado por el Soberano Congreso. Si así lo hiciere, Dios me ayude, y si no, él y la patria me lo demanden.

9º — Será de su resorte vigilar sobre el cumplimiento de las leyes, la recta administración de justicia mediante incitativas á los funcionarios de ella y la ejecución de las disposiciones del Congreso, dando á este último fin los reglamentos que sean necesarios.

10. — Elevará á la consideración y examen de la Representación Nacional los proyectos, reformas y planes que no siendo de su resorte, gradúe convenientes á la felicidad del territorio.

11. — Será Comandante en Jefe nato de todas las fuerzas del Estado y tendrá bajo sus órdenes la armada, ejército de línea, milicias nacionales y cívicas, para la protección de la libertad civil de los ciudadanos, defensa, seguridad, tranquilidad y buen orden en todo el territorio de la Unión.

12. — Será el órgano y tendrá la representación de las Provincias Unidas para tratar con las potencias extranjeras.

13. — Cuando crea inevitable el rompimiento con alguna potencia, elevará á la consideración del Congreso un informe instruído de las causas que lo impulsen.

14. — Si el Congreso en vista de ellas ó por otros principios, decreta la guerra, el Supremo Director procederá á su solemne declaración, quedando autorizado para levantar ejércitos de mar y tierra, darles impulso y dirección y adoptar todas las medidas concernientes á la defensa común y daño del enemigo, teniendo presente el artículo IV, capítulo I, sección VI del Ejército y Armada.

15. — Podrá iniciar, concluir y firmar tratados de paz, alianza, comercio y otras relaciones exteriores, con calidad de aprobarse por el Congreso dentro del término estipulado para su ratificación, pasándole al efecto en este estado íntegros los documentos originales de la negociación girada.

16. — En los casos en que el secreto no se gradúe de primera importancia para el feliz resultado de las negociaciones, manifestará al Congreso el objeto, curso y estado de ellas, para procurarse reglas que disuelvan las dificultades y aseguren el acierto.

17. — Recibirá los embajadores, enviados y cónsules de las naciones, y nombrará por sí solo los que convenga destinar cerca de las cortes extranjeras.

18. — Proveerá todos los empleos y cargos militares, generales de los ejércitos y fuerzas navales, con sujeción á la



ordenanza de ejército y marina que existe, en lo que esta última sea adaptable á las circunstancias.

19. — Podrá premiar á los oficiales beneméritos con los grados establecidos y escudos que designe, sin gratificación separada del sueldo que les corresponda.

20. — Tendrá la Superintendencia General en todos los ramos de Hacienda del Estado, casas de moneda, bancos, minería, azogues, correos, postas y caminos.

21. — Proveerá todos los empleos políticos, civiles, de hacienda y otros cualesquiera, por el método y en la forma prescripta por este Reglamento.

22. — Presentará, por ahora, para las plazas eclesiásticas vacantes de las Catedrales de las Provincias Unidas y demás beneficios eclesiásticos de patronato.

23. — Podrá suspender á los magistrados y funcionarios públicos, con justa causa, dando cuenta después, por ahora, al Congreso.

24. — Si las causas que han motivado la suspensión fueren solo de política, el Soberano Congreso las tomará en consideración por sí mismo.

25. — Si fueren de justicia, el Soberano Congreso nombrará una Comisión de fuera, ante quien acusará ó denunciará el agente de la Cámara al empleado suspenso y con audiencia de éste, declarará si hay ó no mérito para su remoción.

26. — También podrá trasladarlos á otros destinos y en caso de inferirles grave perjuicio, podrán deducirlo ante el Congreso para que provea.

27. — Nombrará los tres Secretarios de Gobierno, Hacienda y Guerra, y sus respectivos oficiales, siendo responsable de la mala elección de los primeros.

28. — Concederá los pasaportes para fuera de las Provincias del Estado, por mar y tierra, y las licencias para la carga, descarga, entrada y salida de embarcaciones.

29. — Cuidará con particularidad de mantener el crédito de los fondos del Estado, consultando eficazmente su recaudación y el que se paguen con fidelidad las deudas en cuanto lo permitan la existencia de caudales y atenciones públicas.

30. — Podrá disponer libremente por sí solo de dichos fondos para los gastos ejecutivos de la defensa del Estado, durante la presente guerra de su independencia, con previo informe por escrito de los Secretarios de Hacienda y Guerra.

31. — Confirmará ó revocará con arreglo á ordenanza y dictamen de su Asesor, que será el Auditor General de Guerra, las sentencias dadas contra los individuos del fuero

militar por los tribunales de esta clase establecidos en la capital y en los ejércitos, ó por los Consejos de guerra ordinarios en los demás pueblos del distrito.

32. — Tendrá facultad de suspender las ejecuciones y sentencias capitales, conceder perdón ó conmutación en el día del aniversario de la libertad del Estado, ó con ocasión de algún insigne acontecimiento que añada nuevas glorias, oyendo antes el informe del tribunal del reo.

33. — Sin mandato especial del Director no podrá ser ejecutada ninguna sentencia que se dé contra los fondos del Estado y podrá suspender los libramientos girados contra estos, siempre que el pago sea incompatible con las urgencias de aquel.

34. — Remitirá cada año á la Representación Nacional una razón exacta de las entradas de todas las cajas del Estado y Municipalidades de los pueblos, en numerario, especies y créditos activos, como también de las inversiones, existencias y deudas, impartiendo las órdenes oportunas á quienes deben formularlas.

35. — Las órdenes del Director Supremo del Estado serán exactamente obedecidas en toda la extensión de las Provincias Unidas.

36. — Expedirá los títulos de ciudadanía, por ahora y hasta tanto se forme la Constitución del Estado ».

El Capítulo 2º de la sección 3ª está dedicado á los límites del Poder Ejecutivo. Transcribiré todos sus artículos.

« Artículo 1º — No podrá mandar expediciones por agua ó tierra contra alguna de las Provincias Unidas en Congreso ú otras de este Continente, que sostengan la independencia para obrar hostilmente ó restablecer el orden en ellas, sin previo acuerdo del Congreso.

2º — En los casos, no obstante, cuya naturaleza y circunstancias exijan proceder pronta y ejecutivamente, obrará así, dando después cuenta instruída.

3º — No podrá en ningún caso tener el mando de un Regimiento particular.

4º — No ejercerá jurisdicción alguna civil ó criminal de oficio ni á petición de parte: no alterará el sistema de administración de justicia, según leyes.

5º — No compulsará, avocará ni suspenderá las causas pendientes, sentenciadas ó ejecutoriadas en los Tribunales de justicia.

6º — Cuando la urgencia del caso le obligue á arrestar á algún ciudadano, deberá ponerlo dentro de tercero día á disposición de los respectivos magistrados de justicia, con todos los antecedentes y motivos para su juzgamiento.



7° — Se exceptúa el caso en que la causa del arresto sea de tal naturaleza que por ella se halle comprometida la seguridad del país ó el orden y tranquilidad pública, en cuyo evento tendrá al reo ó reos, de acuerdo con su Asesor y Fiscal de la Cámara que serán responsables mancomunadamente, por todo el tiempo necesario á tomar las medidas de seguridad, haciendo después la remisión á la Justicia.

8° — No podrá imponer pechos, contribuciones, empréstitos ni aumento de derechos de ningún género, directa ni indirectamente, sin previa resolución del Congreso.

9° — No expedirá orden ni comunicación alguna sin que sea suscrita por el Secretario del Departamento á que corresponda el negocio, no debiendo tener efecto las que carezcan de esta calidad.

10. — No podrá conceder á persona alguna del Estado, exenciones ó privilegios exclusivos, excepto á los inventores de arte ó establecimientos de pública utilidad, con aprobación del Congreso.

11. — La correspondencia epistolar de los ciudadanos, es un sagrado que el Director no podrá violar ni interceptar bajo de responsabilidad.

12. — En los casos, sin embargo, de un fundado temor de traición al país ó subversión del orden público á juicio del Director, de su Secretario de Estado en el Departamento de Gobierno y del Síndico Procurador del común, que tendrán voto, con obligación del secreto y bajo igual responsabilidad, podrá proceder asociado con los expresados á la apertura y examen de la correspondencia. Igual operación y bajo la misma responsabilidad podrá hacerse por los Gobernadores y Tenientes de los respectivos pueblos con el Secretario y Síndico Procurador, cuyo defecto deberá suplirse por los dos primeros Capitulares.

13. — Los que en los puntos mencionados de traición ó subversión al orden público, resultaren delincuentes por la correspondencia, podrán ser procesados y asegurados, según la mayor ó menor inminencia del peligro.

14. — A excepción de los casos de que habla el artículo XXX del capítulo anterior, no podrá por sí solo disponer de los fondos del Estado para gastos extraordinarios, sin previo acuerdo de los tres Secretarios, Asesor General y Fiscal de la Cámara, todos con voto, haciéndose constar en expediente ante el Escribano de Hacienda, la necesidad y utilidad del gasto.

15. — No podrá usar de la prerrogativa que le concede el artículo XXXII del capítulo anterior, en favor de los

delincuentes de traición a la patria y demás delitos exceptuados.

16. — No podrá proveer empleo alguno civil ó militar en sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad inclusive y primero de afinidad, sin noticia y aprobación del Congreso.

17. — Se exceptúan los que estando ya en carrera ó servicio, fueren propuestos por sus respectivos jefes por escala de antigüedad, según sus méritos.

18. — No conferirá grados de Brigadier, ni de Coronel Mayor, sin noticia y aprobación del Congreso.

19. — Se exceptúa el caso en que, por alguna brillante acción de guerra ú otro servicio extraordinario de armas, convenga premiar incontinenti el mérito de algún jefe, que se halle próximo á dichos grados».

Nada en este Reglamento revela la originalidad, sino la simple imitación del modelo anterior, excepto en los casos en que independiza más la función ejecutiva, dejando de supe-ditarla á un innumerable y difuso control de diversos magistrados. Sin embargo, uno y otro son provechosos antecedentes Constitucionales. Derivados ambos del proyecto que formulara Monteagudo, por comisión del Triunvirato, á principios del año 1813, contienen, no obstante sus grandes lagunas, las bases más directas que sea posible encontrar á nuestra carta actual de 1853-60. Si el simple hecho de la identidad de muchos artículos no fuera suficiente argumento para esa afirmación, lo sería la esencia misma de sus prescripciones que se enlazan íntimamente con las posteriores Constituciones unitarias de 1819 y 1826, madres innegables de la actual. Los argentinos no seremos, como es indudable, inventores de un sistema constitucional, (como no lo es tampoco el pueblo norteamericano cuya carta de 1787 no es, en el fondo, sino una sabia adaptación del admirable modelo inglés antecesor) pero, no por eso debemos dejar de reconocer que, á través de buenos, de mediocres y de malos ensayos, hemos ido ligando año tras año los diversos textos de nuestras Constituciones en una forma que evidencia la relativa originalidad del propio aporte nativo. En efecto, por más que siempre hayamos incurrido en el pecado francés de considerar á las Constituciones, al decir de Boutmy (75), como un acto imperativo de la nación extrayendo de la nada y organizando la jerarquía de los poderes, en la realidad de los hechos hemos aplicado siempre ese principio á entidades

(75) Ob. cit., pág. 241.



concretas que no recibían su vida de la Constitución misma sino que le eran preexistentes. Esto es fácil observarlo en los ensayos de 1815 y 1817, directos inspiradores de la Constitución del 19 que, á través de la elaboración del Congreso unitario del año 26, vemos concretarse y depurarse en la definitiva (empleando con la relatividad necesaria esta palabra « definitiva ») de 1853. El influjo sucesivo es evidente en todas ellas. Desde el primer esbozo de Monteagudo, ya vemos aparecer muchas de las prescripciones actuales de nuestra Constitución, lo cual demuestra su filiación á través del tiempo, de una manera indudable. Los ensayos provisionarios de los años 15 y 17, las Constituciones formales de 1819 y de 1826, completan y depuran el proyecto antecedente de la Sociedad Patriótica Literaria de 1813.

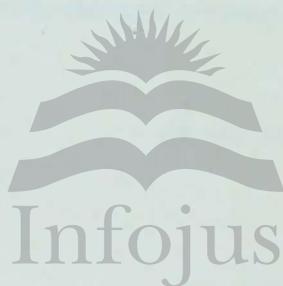
Nada revela, como he dicho, originalidad en el Reglamento del año 1817, lo cual era, por otra parte, lógico. El Congreso General al sancionarlo no tuvo en vista, ni por un momento, que redactaba un cuerpo definitivo de leyes. Quiso solo hacer lo que era necesario, esto es, independizar la acción del Poder Ejecutivo, desembarazándolo de las trabas con que entorpeciera su acción el anterior Estatuto provisional de la Junta de Observación. Por eso no produjo nada más que un cuerpo fragmentario, en el cual sobra mucho de la hojarasca antecedente y faltan cosas tan esenciales como la caracterización y reglamentación del Poder Legislativo. Y tan es así, que á raíz de su sanción se comienza á pensar en la verdadera Constitución que se tenía en vista. Nadie ignoraba que la vida del Reglamento, cuya parte pertinente he transcripto, era efímera y no respondía más que á satisfacer necesidades inmediatas y premiosas. En consecuencia, terminada la tarea de acordar el texto del Reglamento, la Comisión de la Constitución emprendió seriamente sus nuevos trabajos, en forma tal, que ya el 16 de Febrero del año 1818, según *El Redactor*, (76) « los señores de la comisión de constitución expusieron el estado adelantado de sus trabajos, y pidieron que para que no se entorpeciesen, se adoptase un arbitrio capaz de conciliar con ellos su asistencia á las sesiones; en esta virtud se acordó que solo hubiese una sesión cada semana hasta que se presentase el proyecto ». Mes y días después de esta fecha, el Presidente de la comisión, Paso, pidió « se les libertase, como también á los demás comisionados, de la asistencia á las sesiones semanales para contraerse únicamente á concluir aquel pro-

(76) Frías, ob. cit., tomo 1º, pág. 298.

yecto y poderlo presentar al Congreso el 4 de Mayo, siendo de otro modo imposible su verificación» (77). El proyecto fué puesto en las manos del Director Supremo, completamente terminado, el 25 de Mayo, diciendo á este respecto en la alocución con que terminó el besamano de ese día patrio:— « Ya la Comisión encargada de organizar el proyecto de la Constitución, lo ha puesto hoy en mis manos y el Congreso va á examinarlo y discutirlo. La Constitución va á ser la regla fija y permanente, bajo la cual ha de perfeccionarse la grande obra principiada en este día y bajo que han de disfrutar de ella las presentes y futuras generaciones. A las presentes corresponde unir sus esfuerzos para este fin» (78). Nobles palabras llenas de ilusión, que el tiempo y las mismas generaciones presentes se encargarían de desmentir.

(77) Frías, Ob. cit. tomo Iº, pág. 301.

(78) » » » » » » 310.



CAPÍTULO V

La Constitución Nacional de 1819

La Constitución de 1819 señala el primer paso serio dado por un Congreso Argentino en el sentido de redactar y sancionar una verdadera Constitución, en la más amplia acepción moderna de la palabra. La obra realizada es digna del mayor aprecio, por su importancia intrínseca, por la real unidad de su plan, por los ideales que la inspiran y por servir de fundamento directo de buena parte de la actual constitución. y Alberdi, sin embargo, con la mala fe ó desconocimiento completo que revela cada vez que en sus escritos se refiere á nuestras primeras constituciones, hace de ella un cuadro poco halagador. Movidó por ideas mezquinas, indignas de un hombre que aspiró en un determinado momento histórico á dar rumbos y orientaciones á su país, Alberdi apenas habla de esa Constitución en el folleto famoso que escribiera en Chile á raíz del triunfo de Urquiza en 1852 (79). Dice al respecto: « La Constitución de la República Argentina, dada en 1826, más espectable por los acontecimientos ruidosos que originó su discusión y sanción, que por su mérito real, es un antecedente, que de buena fe debe ser abandonado, por su falta de armonía con las necesidades modernas del progreso argentino. Es casi una literal reproducción de la constitución que se dió en 1819, cuando los españoles poseían todavía la mitad de esta América del Sud ». « Fué dada esta Constitución de 1819, por el mismo Congreso que dos años antes acababa de declarar la independéncia de la República Argentina de la España y de todo poder extranjero ». « El Congreso de 1819 tenía por misión romper con la Europa en vez de atraerla ; y era esta la idea capital de que estaba preocupado ». « ¿Cómo podía esperarse en tales circunstan-

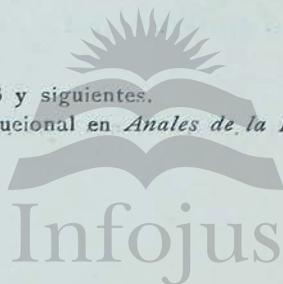
(79) Bases y puntos de partida, etc. Buenos Aires, Imprenta Argentina, año 1852.

cias, que el Congreso de 1819 y su obra se penetrasen de las necesidades actuales que constituyen la vida de estos nuevos estados, al abrigo hoy día de todo peligro exterior?» «Un eclesiástico, el señor Deán Funes, había sido el redactor de la Constitución de 1819» (80). Es imposible decir más injusticias y cometer mayores errores con tan pocas palabras. Ni el Deán Funes fué el autor de la Constitución del año 1819, como lo ha probado terminantemente Groussac (81), ni el Congreso que la discutiera pacientemente y de seguro con buen acopio de ilustración y de altos propósitos en casi un año entero de sesiones, tuvo las miras exclusivistas que le atribuye Alberdi, con toda mala fe, en mi opinión. Ese Congreso merece el más alto respeto de la posteridad y está muy por encima de la crítica apasionada é injusta de un hombre que aspiraba á ser el *único* inspirador de la nueva constitución que se diera la República Argentina después de Caseros.

La Constitución de 1819 es un serio trabajo de mérito indiscutible y real. Su mayor defecto consistió en su inoportunidad, pues, en los momentos precisos de su sanción, el país comenzaba á arder por sus cuatro costados en el colosal incendio de la anarquía que duró treinta años. El Congreso celebraba á diario sus laboriosas sesiones, como olvidado de la vida del mundo exterior, sin ver que las montoneras iniciaban su avance tumultuoso y anárquico sobre las ciudades, sin oír las voces de discordia que se alzaban por todos los ámbitos del territorio. Empeñado en la tarea de constituir al país cifraba en ella todas sus esperanzas, creyendo ingenuamente que el texto regular de un centenar de artículos era freno suficiente para sujetar las muchedumbres desbocadas, la discordia irreductible de las clases dirigentes y la ambición patológica de los caudillos. Esto es, repito, el mayor defecto de la Constitución de 1819, pues los demás que contiene son simples detalles que no deslustran la bondad originaria de su sólida contextura. En ella encontramos, casi á la letra, como he dicho, un buen número de principios fundamentales de nuestra actual Constitución; en ella encontramos, en todo ó en parte, muchos de los artículos que no hemos tomado de la obra filadelfiana de 1787; en ella encontramos modalidades argentinas propias que nada deben al influjo extranjero; y en ella encontramos, por último, un rico venero de doctrina, de sabios y definidos conceptos que no han sido

(80) Obra citada, pág. 13 y siguientes.

(81) El desarrollo constitucional en *Anales de la Biblioteca*, tomo 2º, pág. 242.



estudiados aun, desgraciadamente, en la forma amplia que merecen, por los constitucionalistas argentinos. Denigrarla, como ha pretendido hacerlo Alberdi, es para emplear una gráfica expresión vulgar, querer tapar el cielo con un harnero, es tener la ceguera de creer en la posibilidad de engañar á todo el mundo, sin valerse de otros medios que la falsificación inútil, por lo transparente, de la verdad.

La Constitución de 1819, inspiradora directa de la del año 1826, no es, indudablemente, una obra perfecta ni original. Alberdi dice, refiriéndose á la última, que, por no aspirar á la originalidad, por establecer terminantemente su comisión redactora que «en materia de constituciones ya no puede crearse», ella dá la medida de la capacidad constitucional del congreso de ese tiempo (82). No es dable concebir una afirmación más antojadiza y gratuita. ¿Qué entendía Alberdi por una constitución original? ¿Pensaría, acaso, que el modelo que él presentaría en breve á su patria merecía el dictado de original? Yo no puedo conciliar, por más esfuerzos que hago, la parte histórica del texto de las *Bases* con la buena fe del escritor. O Alberdi ignoraba totalmente la historia constitucional argentina ó su famoso folleto no es sino una expresión concreta de su mala fe; me inclino en absoluto por lo segundo, pues no es dable imaginarse semejante ignorancia. La Constitución del año 26 que él descalifica con unas cuantas frases escritas como al correr de la pluma, había inspirado más de uno de los artículos de su proyecto, y era menester, en consecuencia, dejarla olvidada en el desván de las cosas inútiles para que nadie creyera en una imitación consciente de parte del escritor que tan mal pensaba de ella. Alberdi, revelando muy poco criterio y conocimientos en materia constitucional, aspiró á la originalidad. Dice, en efecto, en las *Bases* (83): «La Constitución que no es original, es mala, porque debiendo ser la expresión de una combinación especial de hechos, de hombres y cosas, debe ofrecer esencialmente la originalidad que afecta esa combinación en el país que ha de constituirse». «La originalidad constitucional es la única á que se pueda aspirar sin modestia ni pretensión; ella no es como la originalidad de las bellas artes. No consiste en una novedad superior á todas las perfecciones conocidas, sino en la idoneidad para el caso especial en que deba tener aplicación. En este sentido, la originalidad en materia de asociación política, es tan fácil y sencilla como en los convenios

(82) Obra citada, pág. 15.

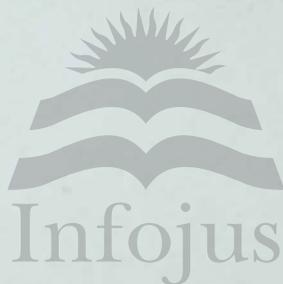
(83) » » » 15.



privados de asociación comercial ó civil ». A pesar de estas frases huecas y sin sentido, cautelosa prevención del escritor á quienes más tarde leyeran su proyecto, quedo siempre sin entender la definición alberdiana de la originalidad constitucional. ¿Por qué la Constitución de 1826 no era original? Porque lo afirmaba así su comisión redactora. ¿Por qué lo era el proyecto de Alberdi? Porque él lo creía y lo anticipaba previsoramente en las Bases.

La única originalidad á que puede aspirar una constitución, consiste en el equilibrio de los poderes del gobierno y en las declaraciones de derechos y garantías. Cada pueblo ha entendido esa originalidad en una forma diferente, pero, nadie lo ha hecho, como Alberdi, subordinándola al simple enunciado de frases que hablen de « el progreso material, la población, la riqueza, los intereses económicos que hoy son todo ». (84) ¿En qué consiste el equilibrio de los poderes en la nación madre de todas las constituciones modernas? En una larga y penosa evolución política que ha hecho del Parlamento ó mejor dicho de la Cámara de los Comunes, una entidad gubernativa que asume, cada vez más, un poder político considerable, dando á la Corona su ministerio, imponiendo más ó menos ostensiblemente nuevas orientaciones, etc. Sin embargo, el equilibrio, que es su gran originalidad, subsiste siempre en las prácticas constitucionales británicas, por cuanto la Corona conserva siempre, por el sólido concepto inglés de la tradición, un poder que si bien no se ejercita activamente y constantemente en la vida política de la nación, no es por eso menos real ni deja de obrar de una manera decisiva, como lo ha demostrado en época reciente el rey actual en el gran conflicto de las prerrogativas de veto que detentaba la Cámara Alta. ¿En qué consistió la verdadera originalidad de la Constitución de Filadelfia? No por cierto en ser una obra nacida por generación espontánea y en virtud de un trabajo silencioso y fecundo de gabinete del cerebro de los convencionales; su originalidad consiste, exclusivamente, en haber sabido aplicar á los 13 Estados de la emancipación, de una manera admirable, los grandes principios de la Constitución inglesa, es decir, toda la sólida trabazón antecedente de la madre patria, creando al mismo tiempo un nuevo sistema de equilibrio entre los poderes del gobierno general y entre los Estados de la Nación. La originalidad de la Constitución de Filadelfia,

(84) Ob. cit., pág. 14.



consistió en cambiar el eje sobre que se asentaba el equilibrio de los poderes en Inglaterra, ofreciéndonos en este sentido, ambas naciones, dos tipos que pueden servir de modelo, ó de cartabón mejor dicho, para apreciar y juzgar los demás sistemas constitucionales del universo contemporáneo. El equilibrio de los poderes, en todo estado, tiende inevitablemente á romperse siempre: el problema consiste en discernir el sentido ó la dirección en que debe romperse. En Inglaterra, tipo constitucional monárquico, el equilibrio se ha roto por la lenta acción secular de las fuerzas sociales á favor del Poder Legislativo; en Estados Unidos de América, en cambio, tipo constitucional representativo republicano, el equilibrio se ha roto á favor del Poder Ejecutivo.

Esta es la originalidad que debe buscarse en las constituciones argentinas, punto de partida dejado de lado por Alberdi, sin embargo, en su citado juicio crítico. El equilibrio de los poderes es la piedra de toque de un sistema constitucional. ¿En qué forma lo concibió la Carta del año 1819? ¿Supo el Congreso que la sancionó, después de una larga elaboración de un año, encontrar la clave del equilibrio que más se adaptara á las necesidades de nuestro país? La respuesta, prima facie, es difícil, por cuanto las constituciones no deben ser juzgadas en sus textos sino en la realidad de su aplicación práctica; y sabemos que ella murió al nacer. Pero, es menester darla, aunque más no sea para apreciar teóricamente cuál fué la orientación doctrinaria de los hombres que la redactaron y sancionaron. Trabajo serio y meditado, como he dicho, está en verdadera contradicción con todos los ensayos apresurados y fragmentarios que hasta 1819 conocieron las Provincias Unidas, bajo el aspecto de leyes nacionales más ó menos provisorias. Aparece en ella, en efecto, por primera vez, un verdadero cuerpo de doctrina que tiende á fijar el equilibrio entre las diversas ramas constitutivas del gobierno. ¿En qué forma y sobre qué bases se estableció ese equilibrio? El país, como sabemos, carecía de los antecedentes legislativos que, por transplantación de las ideas y de las prácticas inglesas, conocieron realmente los Estados Unidos de América cuando convocaron la gran Convención de Filadelfia. En consecuencia, tanto la Constitución del 1819, como sus antecedentes no sancionados, los proyectos de la Comisión Oficial y de la Sociedad Patriótica Literaria del año 1813 se vieron obligadas á glosar principios norteamericanos é ingleses, enteramente desconocidos entre nosotros. La Comisión Redactora de la primera, lo dijo terminantemente en la sesión de 7 de

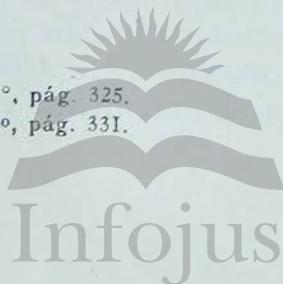
Agosto de 1818 (85). «Al desempeñar la Comisión el difícil trabajo de preparar el proyecto de Constitución que se examina, se propuso usar de la circunspección necesaria para no sacrificar á mères teorías ó al prurito de las ideas originales, aquellos principios de organización social que concibiese, fundados en las sólidas funciones de la experiencia, combinada con los cálculos más profundos sobre las pasiones humanas y los medios más capaces de precaver sus efectos. Nõ pudiendo desconocerse este mérito en las más célebres Constituciones que nos han precedido, la de Inglaterra y de Estados Unidos, modelos verdaderamente dignos de imitarse en todo pueblo libre, no ha trepido en adoptar de una y otra lo que ha creído mejor y más consistente con la diferencia de nuestras circunstancias nacionales».

Faltos, pues, nuestros Constituyentes de toda clase de antecedentes nacionales á este respecto, era lógico que vieran en el Poder Legislativo, tal como lo aplicaban los Estados Unidos, un futuro peligro para nuestro pueblo, peligro que trataron de evitar haciendo del Senado un remedo de la Cámara de los Lores, entonces en todo el apogeo de su poder y de su acción sobre la nacionalidad británica. Veamos algunos de los fundamentos que da referentemente á esta innovación el Redactor del Congreso, sesiones del 29 y 31 de Agosto (86):

.... «No es menos funesto á una Nación verse convertida en un mar borrascoso por las agitaciones intestinas de la simple democracia, que en un vasto y silencioso calabozo por la arbitrariedad y despotismo. En ninguna de estas situaciones puede el hombre gozar con seguridad de aquellos bienes que hacen preferible la sociedad á la vida errante de los salvajes. En precaución de estos males, la Comisión en su Proyecto ha llevado la idea de apropiarse al sistema gubernativo del país las principales ventajas de los gobiernos monárquicos, aristocráticos y democráticos, evitando sus abusos. El gobierno monárquico es ventajoso por la unidad de los planes, por la celeridad de la ejecución y por el secreto, de modo que tan respetable á los agitadores del orden público, como á los enemigos exteriores, con una mano previene los complots que amenazan interiormente y con la otra contiene las invasiones de afuera. El gobierno aristocrático es ventajoso porque los negocios públicos son manejados por hombres eminentes y distinguidos, que han

(85) Frías, ob. cit., tomo Iº, pág. 325.

(86) Frías, ob. cit., tomo Iº, pág. 331.



tenido proporciones para educarse brillantemente y adquirir los talentos necesarios para desempeñar sus cargos con acierto y esplendor. El gobierno democrático es ventajoso por la elevación y seguridad que inspira á todos los ciudadanos el derecho de tener parte en la formación de las leyes que han de obedecer, en las elecciones y demás transacciones públicas en que se hallan altamente interesados.

«Depositando el Poder Ejecutivo en una sola persona, el proyecto apropia á nuestro gobierno la unidad, esa cualidad importante de las monarquías. Llamando al Senado á los ciudadanos distinguidos, ya por pertenecer á la clase militar y á la eclesiástica, ya por sus riquezas y talentos, aprovecha lo útil de la aristocracia. Reservando para la Cámara de Representantes á los ciudadanos sin goce de fuero ó de la clase común, le da un carácter de democracia.

«Si es cierto que un sistema social se acerca tanto más á la perfección, cuanto más se adapta á la situación y extensión del territorio, á las disposiciones de la naturaleza y hábitos de los pueblos que han de recibirlo, hay mucha razón para creer que el propuesto es para nosotros el más conveniente. Nuestras provincias comprenden un vasto territorio, expuesto á ser invadido por muchos puntos y á conmociones internas: circunstancias todas que exigen de parte del Gobierno una rapidez de acción proporcionada, y por consiguiente nos es necesario un Poder concentrado, cual la unidad Ejecutiva. Este vasto territorio es fertilísimo, llamado á un comercio floreciente, al ejercicio de todas las artes y ciencias y á sostener grandes empresas; la aplicación, buen gusto y habilidad de los habitantes es general; debe por consiguiente haber lujo, riquezas considerables y genios sobresalientes en letras y armas. Hay en el país algunas clases, cuyas condecoraciones, inmunidades y fueros, están los pueblos habituados á reconocer y respetar, en lo que no ha tratado el Congreso de hacer innovaciones. Si no queremos, pues, trabajar una Constitución efímera, si no hemos de incurrir en la temeridad de algunos legisladores que pensando gobernar á los hombres por sistemas especulativos, trataron de allanarlo é igualarlo todo, sin dar lugar á las jerarquías que forman el curso ordinario de las cosas ó que ya cuentan con la posesión y el hábito, es preciso interesar en el sostén de la Constitución á las clases y á los ciudadanos que han sido hasta aquí ó que serán de grande influjo y respetabilidad en el país. Tal es uno de los motivos del establecimiento del Senado, de ese cuerpo respetable, cuyas puertas se abren á las clases y ciudadanos distinguidos.

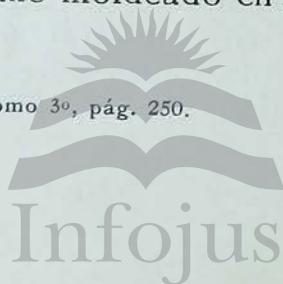
Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

«Mas, para que este peso de autoridad, fundado como se ve en tales razones, no se convierta en instrumento de opresión y llegue á sofocar la libertad política, es preciso formarle un contrapeso en la Cámara de Representantes, dándole á ésta un carácter de sencilla democracia, componiéndola exclusivamente de miembros de la clase común. Este es el único medio de constituirla en un genio y tendencia que se diferencien del genio y tendencia de los Senadores y por lo tanto el único (capaz) de dar á la masa común de ciudadanos una seguridad de que la Cámara será capaz de contener y balancear las aspiraciones del Senado é incapaz de coligarse con él en perjuicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales; lo que no podría suceder si en la Cámara entrasen los mismos elementos de que debe componerse principalmente el Senado».

Sobre bases tan falaces como la de esta argumentación teórica, es imposible definir un verdadero concepto de equilibrio entre los diferentes poderes del Estado. El Senado, de subsistir la Constitución con carácter definitivo, hubiera supeditado á su influencia preponderante, tanto á la Cámara de Representantes como al mismo Poder Ejecutivo. ¿Se quiso, acaso, conscientemente, crear con él las bases de un futuro gobierno aristocrático? Todo es posible, dado lo instable del momento político en que se estaba viviendo. El doctor Luis V. Varela sostiene (87) que la mira de los Convencionales fué otra, que pensaron más bien en una monarquía; es posible, también, pero me inclino á suponer, basado en lo poco que nos queda de las discusiones del Congreso, que no fué ese su objeto sino la creación de una especie de República aristocrática, dirigida por un Senado de altas personalidades civiles, eclesiásticas y militares, capaces de contener con su acción ponderadora y uniforme, la anarquía tumultuosa que ya comenzaba á disgregar y á ensangrentar el país. Los Convencionales habían aprendido algo de la ruda lección de la experiencia de los años anteriores. Veían que, solo, el Poder Ejecutivo no era una traba suficiente para impedir el desarrollo progresivo de la desorganización nacional; que cuando él era muy fuerte se corría el peligro de una completa absorción de todas las facultades del gobierno; que cuando él era muy débil no venía á ser sino un juguete de las violentas pasiones de los partidos. Buscaron, en consecuencia, el remedio en una institución nueva, un Senado republicano moldeado en la estructura monárquica-

(87) Obra citada, tomo 3º, pág. 250.



aristocrática de la Cámara de los Lores. La creación era, en teoría, capaz de dar los resultados apetecidos. Con ella se evitaba la demagogia de la Cámara de los Representantes y las habituales absorciones de facultades del Ejecutivo. ¿Qué Director Supremo, por ejemplo, atentaría contra la institución del Senado que le abría sus puertas una vez que terminaba su período? Los hombres de más valer representativo en el país, tenían un asiento en su Sala por durante un largo período. Colmaba, pues, el Senado las ambiciones políticas de todos. Su prestigio debía, naturalmente, sugestionar á las muchedumbres lo mismo que á las clases superiores, pues todos verían en esa grande institución aristocrática, ó un freno ó una meta. Desgraciadamente para sus autores, esta hermosa teoría era por completo irrealizable.

Veamos, ahora, como consideró la Constitución al Poder Ejecutivo, transcribiendo los artículos pertinentes: (87 bis).

«Art. 56.—El Supremo Poder Ejecutivo de la Nación se expedirá por la persona en quien recaiga la elección de Director.

«Art. 57.—Ninguno podrá ser elegido Director del Estado que no tenga las calidades de ciudadano natural del territorio de la Unión con seis años de residencia en él, inmediatamente antes de la elección, y treinta y cinco de edad cuando menos.

Art. 58.—Tampoco podrá ser elegido el que se halle empleado en el Senado ó en la Cámara de Representantes.

Art. 59.—Antes de entrar al ejercicio del cargo hará el Director electo, en manos del Presidente del Senado, en presencia de las dos Cámaras reunidas, el juramento siguiente: Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré fielmente el cargo de Director que se me confía; que cumpliré y haré cumplir la Constitución del Estado; protegeré la Religión Católica; y conservaré la integridad é independencia del territorio de la Unión.

«Art. 60.—Durará en el cargo por el tiempo de cinco años.

«Art. 61.—En caso de enfermedad, acusación ó muerte del Director del Estado, administrará provisionalmente el Poder Ejecutivo el Presidente del Senado, quedando entre tanto suspenso de las funciones de Senador.

«Art. 62.—El Director del Estado será elegido por las dos Cámaras reunidas.

(87 bis) Registro Nacional, tomo 1º, pág. 502.

« Art. 63. — Presidirá la elección el Presidente del Senado y hará en ella de Vice-Presidente el Presidente de la Cámara de Representantes.

« Art. 64. — Los votos se entregarán escritos y firmados por los Vocales y se publicarán con sus nombres.

« Art. 65. — Una mayoría de un voto sobre la mitad de cada Cámara hará la elección.

« Art. 66. — Si después de tres votaciones ninguno obtuviere la expresada mayoría, se publicarán los tres sugetos que hayan obtenido el mayor número y por ellos solos se sufragará en las siguientes votaciones.

« Art. 67. — Si reiterada esta hasta tres veces, ninguno de los tres propuestos reuniese la mayoría que exige el artículo 65, se excluirá el que tuviere menor número de votos; caso de igualdad entre los tres ó dos de ellos, decidirá la suerte el que haya de ser excluído, quedando solamente dos.

« Art. 68. — Por uno de estos se votará de nuevo.

« Art. 69. — Si repetida tres veces la votación, no resultase la mayoría expresada, se sacará por suerte el Director de entre los dos.

« Art. 70. — Todo esto deberá verificarse acto continuo desde que se dé principio á la elección.

« Art. 71. — Se procederá á ella treinta días antes de cumplir su término el Director que concluye; en caso de muerte deberá hacerse la elección dentro de quince días.

« Art. 72. — Entretanto se posesiona del cargo el nuevamente nombrado, subsistirá en el Gobierno el que lo esté ejerciendo; pero el electo se le contarán los cinco años desde el día en que aquél haya cumplido su término.

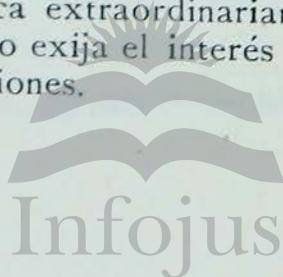
« Art. 73. — El Director del Estado solo podrá ser reelegido por una vez con un voto sobre las dos terceras partes de cada Cámara.

« Art. 74. — El Director del Estado es Jefe Supremo de todas las fuerzas de mar y tierra.

« Art. 75. — Publica y hace ejecutar las leyes que han recibido sanción.

« Art. 76. — Hace la apertura de las sesiones del Cuerpo Legislativo en los períodos de renovación de la Cámara de Representantes en la Sala del Senado; informando en esta ocasión sobre el estado del Gobierno, mejoras ó reformas, y demás que considere digno de poner en su conocimiento, lo que se publicará por la prensa.

« Art. 77. — Convoca extraordinariamente el Cuerpo Legislativo cuando así lo exija el interés del país, durante la interrupción de las sesiones.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

« Art. 78. — Puede proponer por escrito al Cuerpo Legislativo en sus Cámaras los proyectos, medidas, mejoras ó reformas que estimare necesarias ó convenientes á la felicidad del Estado.

« Art. 79. — Publica la guerra y la paz; forma y da dirección á los ejércitos de mar y tierra, para defensa del Estado y ofensa del enemigo.

« Art. 80. — Rechaza las invasiones de los enemigos exteriores; previene las conspiraciones y sofoca los tumultos populares.

« Art. 81. — Nombra por sí solo los generales de los ejércitos de mar y tierra, los Embajadores, Enviados y Cónsules cerca de las naciones extranjeras, y los recibe de ellas.

« Art. 82. — Nombra y destituye á sus Ministros; la responsabilidad de éstos la determinará la Ley.

« Art. 83. — Puede con parecer (88) y consentimiento de dos terceras partes de Senadores presentes en número constitucional, celebrar y concluir tratados con las naciones extranjeras, salvo el caso de enajenación ó desmembración de alguna parte del territorio, en que deberá exigirse el consentimiento de dos tercios de la Cámara de Representantes.

« Art. 84. — Expide las cartas de ciudadanía con sujeción á las formas y calidades que la ley prescriba.

« Art. 85. — Nombra todos los empleos que no se exceptúan especialmente en esta Constitución y las leyes.

« Art. 86. — Nombra á los Arzobispos y Obispos, á propuesta en terna del Senado.

« Art. 87. — Presenta á todas las dignidades, Canongías, Prebendas y beneficios de las iglesias catedrales, colegiatas y parroquiales, conforme á las leyes.

« Art. 88. — Todos los objetos y ramos de hacienda y policía, los establecimientos públicos nacionales, científicos y de otro género, formados ó sostenidos con fondos del Estado, las casas de moneda, bancos nacionales, correos, postas y caminos, son de la suprema inspección y resorte del Director del Estado, bajo las leyes ú ordenanzas que los rigen ó que en adelante formare el cuerpo legislativo.

« Art. 89. — Puede indultar de la pena capital á un criminal ó conmutarla previo informe del Tribunal de la causa, cuando poderosos y manifiestos motivos de equidad lo sugieran ó algún grande acontecimiento feliz haga plausible la gracia, salvo los delitos que la ley exceptúe.

(88) Frías, obra citada, tomo 1º, pág. 388, dice *Comparecer*, equivocadamente; Varela, ob. cit., tomo 4º, pág. 331, insiste en el error. El Registro Nacional, tomo 1º, pág. 505, da la redacción exacta.



« Art. 90. — Confirma ó revoca con arreglo á ordenanzas las sentencias de los reos militares pronunciadas en los Tribunales de su fuero.

« Art. 91. — Recibirá por sus servicios, en tiempos determinados, una compensación, que le señalará el Cuerpo Legislativo, la cual ni se aumentará ni disminuirá durante el tiempo de su mando.

« Art. 13. — El ex-Director permanecerá en el Senado hasta que sea reemplazado por el que le sucediese en el mando.

« Art. 52. — Los proyectos de ley, constitucionalmente aprobados por ambas Cámaras, pasarán al Director del Estado.

« Art. 53. — Si él los suscribe, ó en el término de quince días no los devuelve objeccionados, tendrán fuerza de ley.

« Art. 54. — Si encuentra inconvenientes, los devolverá objeccionados á la Cámara donde tuvieron su origen.

« Art. 55. — Reconsiderados en ambas Cámaras, dos tercios de sufragios en cada una de ellas, harán su última sanción.

« Art. 94. — Los miembros de la Alta Corte de Justicia serán nombrados por el Director del Estado, con noticia y consentimiento del Senado.

« Apéndice 7º Cada una de las dos Cámaras del Legislativo y los Supremos Poderes Ejecutivo y Judicial, separadamente, tendrán el (tratamiento) de *Alteza* solo por escrito y de palabra y el de *Señor* al principio de las representaciones que se les dirijan ».

Tales son los artículos que se refieren al Poder Ejecutivo. Fuera cual fuera el espíritu general de la Constitución, el hecho es que supo crear una entidad directiva al Estado que, á través del tiempo, vemos reaparecer posteriormente, aunque más depurada y nítida, en la Constitución de 1853. El Poder Ejecutivo de la unitaria del año 1819 se movía con flexibilidad, con holgura más bien dentro del ancho ropaje que los textos le fijaban. Lo único que no podía hacer era lo mismo que la Constitución actual encomienda al Congreso. En cambio (si bien por el artículo 106 es un apoderado de la Nación y responsable ante ella) el artículo 8º, no enumera al Director del Estado entre los magistrados que la Cámara de Representantes tiene el derecho privativo de acusar de oficio ó á instancia ante el Senado, en juicio político. Suprimir este valladar era crear un Poder Ejecutivo *constitucionalmente irresponsable*, era volver á la omnipotencia de los primeros tiempos que, siquiera, estaba restringida por una frase sin valor en el Acta del 25 de Mayo y en el Estatuto Provisional del año once. ¿Era ello necesario en 1819? Nó.

El gravísimo estado político del país requería grandes remedios, pero, no la sanción de la irresponsabilidad en el Poder Ejecutivo. Entre dos males extremos, el Congreso, por la redacción de ese artículo, parece elegir el que menos cuadraba en aquellos momentos en que la entidad nacional estaba agonizando. Mas cuerdo hubiera sido decidirse por un adecuado justo medio.

La más grave falla de la Constitución consiste, á mi juicio, en haber dejado completamente de lado todo cuanto pudiera referirse á las Provincias, es decir, precisamente la base de cualquier sistema que se pretendiera aplicar en aquellos gravísimos momentos. Es indudable que los hombres capaces y bien intencionados que la redactaron, no ignoraban que en esa omisión iba implicado un gran error político, pero, talvez creyeron demasiado en la eficacia del remedio constitucional. La gravedad de la situación no podía pasar desapercibida para nadie y menos para los hombres del Congreso que conocían bien el alcance de las lanzas de los caudillos y la terquedad inflexible de sus ambiciones. La lenta disgregación de la nacionalidad argentina era un hecho demasiado evidente, desde Cuyo hasta Corrientes, desde Buenos Aires á Jujuy. El patriotismo provinciano veía con recelo y con rencor la supremacía nacional de los porteños. A la sombra de los campanarios locales de las ciudades del interior, los hombres de acción que comenzaban á pesar el valor eficaz de las montoneras y de las facciones, se erguían sobre sus caballos de guerra y miraban del lado de la Capital con inquietas ansias de rebelión. ¿Quiénes eran sus caudillos ó sus Jefes en 1819, cuando la sanción de la Constitución unitaria? En Santa Fe el general D. Estanislao López que tenía en jaque al general D. Juan Ramón Balcarce, enviado en su contra por el Director Supremo; en Entre Ríos el general D. Francisco Ramírez, señor del litoral; en Corrientes el gobierno *efectivo* de la provincia se dividía entre el *general* indio Andresito Artigas y el feroz irlandés D. Pedro Campbell, almirante de la indescrptible escuadra de Artigas; en Córdoba, centro de la cultura y del pensamiento del interior de la República, gobernaba el doctor Manuel Antonio de Castro, ex-Redactor de la *Gaceta de Buenos Aires*, haciendo una administración progresista y honrosa para él y para la Provincia, pero, ya se estaba muy cerca de la famosa sublevación de Arequito, causa fundamental de toda la anarquía nacional subsiguiente; en Tucumán se estaba en vísperas del gobierno del Coronel Mayor don Bernabé Araoz, hombre de empuje y de acción, cuya obra acaba de ser estudiada por un distinguido poeta boliviano

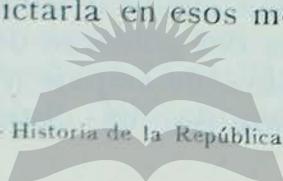
Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

(89) con un noble propósito de rehabilitación; Santiago del Estero estaba en vísperas de erigirse en provincia federal y de nombrar Gobernador al Brigadier General D. Juan Felipe Ibarra, gaucho vil y sin conciencia que para vergüenza de su provincia tuvo el mando omnímodo de ella hasta el año 1851; San Luis era una dependencia de Mendoza; en Mendoza y en San Juan se estaba en plena labor administrativa, en una forma admirable que no condecía con los enormes sacrificios realizados para preparar la expedición de San Martín á Chile y que demuestra elocuentemente todo lo que se pudo esperar de nuestro país en condiciones normales de vida; en La Rioja ya había comenzado á surgir en las pobladas aldeas de los Llanos el prestigio de Juan Facundo Quiroga; Catamarca se encontraba en una época, más bien normal, dirigida desde el gobierno por D. Nicolás de Avellaneda y Tula; Salta, con su dependencia Jujuy, estaban bajo la influencia de Güemes, sangrando todavía de la terrible guerra de las fronteras del Norte que les había cabido en honra soportar casi íntegramente. Pues bien, ante esta descarnada é insuficiente enumeración, ¿cabe suponer que el Congreso del año 1819 pudiera lógicamente sancionar una Constitución que no tuviera en cuenta para nada á las provincias?

Tales son los grandes defectos de la Constitución unitaria de 1819; no los que desconsideradamente le atribuye Alberdi en su obra citada. Esos defectos la invalidaban como obra destinada, por su naturaleza misma, á perdurar en el tiempo. No contenía la virtualidad necesaria para sobreponerse á las circunstancias especiales del momento, sino que tendía más bien á agravarlas en persecución de una finalidad harto azarosa, como era la pretensión de edificar sin cimientos todo un vasto y complejo sistema constitucional. No fué capacidad lo que faltó á los hombres que la redactaron, según el injusto decir de Alberdi, sino la clara noción del estado político y social de las Provincias Unidas. Pero, con esa noción ó sin ella, lo más indudable es que, cualquiera que hubiera sido la Constitución, la esperaba el más completo fracaso en la vida práctica de la Nación. Contra un régimen eminentemente unitario estaban las ensoberbecidas tendencias de los grandes y prestigiosos caudillos del interior; contra una constitución eminentemente federal estaba el pensamiento de la mayor parte de los hombres ilustrados del país, que sabían que dictarla en esos momentos era sancio-

(89) Ricardo Jaimes Freire. — Historia de la República de Tucumán.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

nar la desorganización y la anarquía. Aquel embrión de pueblos en formación, no estaba más preparado para un régimen que para el otro; cada uno de ellos exigía condiciones especialísimas que á él le faltaban por completo. Un sistema federativo implica tradiciones de gobierno local propio, un individualismo potente y consciente de su propio valer, un sentimiento fecundo de cohesión y solidaridad entre los ciudadanos en cada uno de los Estados que componen el todo nacional, un justo equilibrio entre fuerzas demasiado complejas, un sólido lastre de cultura, sobre todo y más que nada; un sistema de unidad de gobierno implica casi esas mismas condiciones, pero, orientadas hacia un punto de convergencia diferente.

Para mí es de toda evidencia que nuestro país es fundamentalmente unitario y que, si en 1810, los hombres dirigentes de la Revolución de Mayo hubieran sido capaces de crear un gobierno fuerte, descendiente directo del unitario poder virreynal, nos habríamos ahorrado más de una de las terribles penas expiatorias de los años subsiguientes. Pero, esta es una creencia y las creencias están demás en una narración retrospectiva cuando los hechos no la fundamentan. Es un pésimo método de investigación histórica apreciar ideológicamente los acontecimientos que no se han producido, por más que hubieran podido producirse. Sin embargo, ante cualquier criterio, es posible afirmar que en 1819 el mal que aquejaba políticamente á nuestra tierra, estaba en su apogeo, razón por la cual ninguna constitución hubiera sido viable. El pecado no estaba en la Constitución sinó en los hombres y en las cosas que debía regir. Los defectos que he señalado y que he dicho que la invalidaban para perdurar en el tiempo, eran de muy fácil corrección; lo difícil, lo imposible más bien, era aplicarla en aquellos momentos. La Constitución no era mala, en sí; su gran mal consistía en haber venido al mundo el año 1819 en el territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Pasaré por sobre los hechos históricos para terminar de estudiar este período constitucional. Época la más tormentosa de nuestra vida de cien años, marca en sus anales la iniciación de la gran noche de cuarenta años de la desorganización política nacional. El día en que D. Juan Martín de Pueyrredón se vió forzado á abandonar el cargo de Director, los caudillos del interior pudieron cantar victoria; el día 11 de Febrero del año veinte en que el Cabildo de Buenos Aires, reasume el mando, no ya de una nación, como antes, sinó de una *Provincia*, se produce el acto final, decisivo, que abate la única fuerza moral capaz de sostener la obra de la

Infojus

organización política de la nacionalidad argentina. Esa fuerza moral volverá á actuar en nuestra historia inspirando los debates del gran Congreso Constituyente venidero, pero, minada ya en sus bases por los hechos luctuosos del año veinte, apenas si conseguirá escribir en los anales civiles de nuestro pueblo, una de sus páginas más puras, más desinteresadas, más gloriosas: la obra reconstructiva de la Presidencia unitaria de Rivadavia, con su lógico antecedente, la administración provincial de Martín Rodríguez.

Este es el período en que los caudillos comienzan á levantar desembozadamente sus pendones de federación ó muerte. Su obra había sido solapada y lenta, hasta entonces. A lo más si un golpe de mano mostraba de tiempo en tiempo el terrible alcance de sus chuzas montaraces y bravías. Artigas y su robusta cría de cachorros del litoral fueron los primeros en definir altivamente su actitud. Atrás de ellos vinieron los demás. Los unos derrotaban ejércitos de la nación; los otros, caudillos del futuro, iban cautelosamente sembrando en las filas militares, semillas que tendrían un pronto y estupendo retoñar; unos cuantos más educaban con amor y con paciencia, en sus lares nativos, á sus compañeros de las montoneras de mañana, avivando en sus almas fatalistas el fuego no apagado sino dormido de los grandes rescoldos ancestrales. Y todos habían aprendido las grandes frases constitucionales que emplearían dentro de pocos años en todos sus actos oficiales. Yo no creo que haya país en el mundo que haya dado, como el nuestro, floración tan abundante de principios de orden constitucional. No hay mensaje de gobernador de provincia, de los pocos que quedan en sus arruinados archivos ó en sus incompletas recopilaciones oficiales, que no contenga grandilocuentes tiradas sobre la forma de gobierno. ¿Por qué es eso? Porque los debates de las Asambleas y de los Congresos Constituyentes, habían trascendido al pueblo que sabía de memoria las frases y las sonoras elucubraciones de los oradores más salientes. Todo el mundo se había acostumbrado á achacar los males de la Patria, exclusivamente, á los sistemas de Constitución puestos en vigencia. Dorrego, el paladín del sistema federal en el Congreso de 1824, declara: « En la época de la Constitución del año 19, su promulgación fué lo que empeoró la situación del Estado y lo que dió margen á las escenas de desolación y de sangre; fué la manzana de la discordia, fué la tea que dió mayor voracidad al incendio ». (90)

(90) Dorrego, tribuno y periodista. Buenos Aires, Imprenta de Coni, 1907, pág. 66.

La virtud, la prosperidad, la cultura, la seguridad, la libertad, la independencia eran bienes públicos que se encontraban en la redacción de un artículo y que dependían de la orientación unitaria ó federal de un Congreso. El abuso de las palabras en boca de los caudillos llegó á tal punto que algunas de ellas, á semejanza de las imágenes religiosas, adquirieron bien pronto caracteres de cosas inatacables y sagradas. Cuando en el gobierno de Santiago del Estero, por ejemplo, se asentaba como sobre un trono conquistado, el sombrío caudillejo que se llamó Juan Felipe Ibarra, la justificación de su obra se hacía fácil afirmando ante la faz del mundo que detentaba el poder para servir de base á la futura organización federal de la Nación Argentina. La palabra federación usada en todas las proclamas durante treinta largos años, llegó á revestir matices inconcebibles de interpretación y de aplicación práctica. Régimen de federación fué el unitarismo político-militar absorbente de Rosas; régimen de federación fué la administración local de la Provincia de Buenos Aires que hizo marchar y combatir á sus ejércitos *nacionales* desde las calles de nuestra ciudad hasta los campos de batalla que dejó la guerra civil en todas las demás Provincias de la Confederación; régimen de federación era el que pretendía imponer Quiroga á todas las Provincias que caían geográficamente dentro de los límites que él asignaba á su hegemonía militar; régimen de federación era el quieto aislamiento comercial, político, moral é intelectual de las Provincias entre sí; régimen de federación, era, para emplear las palabras crudas de la realidad, la voluntad de un hombre enseñoreada sobre un pueblo. El pueblo había recogido en su memoria los grandes debates de los Congresos Constituyentes y aplicaba las palabras, ya como disfraces, ya como panaceas.

Todo esto que después se desarrolló prodigiosamente, estaba aún en embrión en 1819, pero, no por eso era menos efectivo, como fuerza de desorganización. Yo creo que sólo un prepotente jefe militar, un Rosas anticipado en diez años, hubiera sido capaz de contener la anarquía del año veinte. Cada uno de los caudillos que armaron campamento en sus provincias respectivas y se pusieron á gobernar tranquilamente olvidados del extinguido gobierno de la Nación, si hubiera visto levantarse ante él, desde el comienzo, la amenaza militar efectiva de un Poder Ejecutivo central, ¿quién puede decirnos lo que habría sucedido? Tal vez el desastre final de la nacionalidad; pero, entonces ¿quién nos dice que la reorganización de 1853 no se habría anticipado en veinte años, por lo menos? Lo que agravó

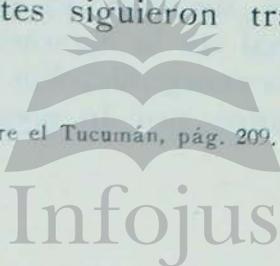
Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

nuestro mal en 1820, fué que faltó ese hombre capaz de unificar, á lo Rosas, la anárquica indisciplina de los caudillos sentados en sillón de gobernadores de Provincia; un hombre que no se dejara sublevar el ejército por Bustos en Arequito; un hombre capaz de ir á buscar á cada fiera federal en su madriguera ó en su monte. En 1820 todo eso era posible. Ante un Gobierno Nacional que quería vencer á sus enemigos á fuerza de Constituciones, era lógico que todos los caudillejos se alzarán; veinte años después, cuando era incomparablemente más grave el mal federal, ninguno se alzaba contra Rosas, á no ser la Liga del Norte que supo bien y pronto el peso y la extensión del brazo que los hería desde Buenos Aires. Si en 1820, en vez de Constituciones, se hubiera mandado ejércitos nacionales á las Provincias, otra sería hoy talvez la historia. Pero, faltó el hombre. Los gobiernos nacionales que hasta entonces habíamos conocido, no tenían el prestigio suficiente para forzar el respeto y la obediencia de parte de sus enemigos, porque se atenían á desenvolver principios admirables de derecho público que otros pueblos aplicaban tranquilamente en medio de la mayor felicidad. La decisión, el coraje, la osadía, estaban en los caudillos, no en los hombres del gobierno nacional. Groussac ha dicho en uno de sus viejos libros (91): «¿Existía algún medio para evitar la larga y sangrienta anarquía y llegar á la nacionalidad? La palabra *dictadura* está bajo mi pluma, pero dudo si la debo escribir. Y con todo, gusto de figurarme á un San Martín volviendo después de sus grandes victorias, severo y enérgico como un Czar Pedro, dejando caer su mano de hierro sobre los *strelitz* de Buenos Aires y los Cosacos del Interior, para decir después á Rivadavia: -- ahora es tiempo de gobernar... Yo creo lo mismo, sin una sola atenuación. Sólo una mano de hierro, dirigida por un fuerte cerebro, es capaz de sostener la caída de un pueblo.

Pero, ello no fué así. Pueyrredón renunció; el Cabildo de Buenos Aires reasumió la autoridad local; y las Provincias del Río de la Plata comenzaron á vivir desvinculadas entre sí, sin más lazo de unión que el sentimiento inextinguible de la nacionalidad argentina que jamás dejó de existir en el alma de nadie, ni aun en los años postreros de la larga y sangrienta tragedia de treinta años. Sin embargo, á pesar de esa desvinculación real derivada de los hechos, las clases cultas dirigentes siguieron trabajando por la re-

(91) Ensayo histórico sobre el Tucumán, pág. 209.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

construcción nacional. Los caudillos, aparentemente, también tuvieron la misma aspiración. En todas sus frases, en todas sus proclamas, en todos sus tratados, aparece siempre una cláusula consagrada á «la futura reunión de un Congreso General Constituyente»; esa cláusula significará, no afirmo lo contrario, que los caudillos veían como un ideal la reconstrucción y organización de la nacionalidad argentina, pero, lo que sí es posible afirmar es que *jamás* manifestaron con hechos la sinceridad de sus promesas. Sus frases, sus proclamas, sus tratados, redactados por lo general por sus Secretarios, personas más ó menos cultas, no pueden tener ningún valor ante la historia porque jamás tuvieron una sola realización práctica. Juzgar á los caudillos por sus palabras y no por sus actos, como han pretendido hacerlo algunos escritores argentinos (92), es hacer de ellos una caricatura de la verdad. Desde el Tratado del Pilar celebrado el 23 de Febrero de 1820 (por primera vez entre Provincias argentinas que procedían como naciones) por Manuel de Sarratea, Francisco Ramírez y Estanislao López (93), nos aparece la famosa cláusula que será el estribillo de todos los Tratados posteriores que celebren entre sí las Provincias argentinas: « Art. 1º Protestan las partes contratantes, que el voto de la Nación y muy en particular el de 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 á 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 Provincia de Santa Fe, á los sesenta días contados desde la ratificación de esta convención. Como están persuadidos que todas las Provincias de la Nación aspiran á la organización de un Gobierno central, se compromete cada una de por sí de dichas partes contratantes á invitarlas y suplicarlas concurren con sus respectivos Diputados, para que acuerden cuanto pudiera convenirles y convenga al bien general». ¿Cuál fué la realización práctica de esta hermosa profesión de fe? Díganlo los panegiristas de la obra constitucional de los caudillos. Veamos ahora otro famoso Tratado, el de 4 de Enero de 1831 (94). El inciso 5º del artículo 16 (atribuciones

(92) Ver, sobre sus tendencias hacia la organización nacional. Varela, tomo 3º de la obra citada, pág. 348 y siguientes, que ocurre en ese grave error crítico.

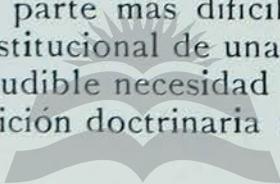
(93) Registro Nacional, tomo Iº, pág. 543.

(94) » » » 2º » 279.

de la Comisión representativa de los Gobiernos) dice: «Invitar á todas las demás Provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad, á reunirse en federación con las tres litorales; y á 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 é independencia de cada una de las Provincias». ¿Cuál fué la realización práctica de este anhelo expuesto en tan extensa frase? Díganlo los panegiristas de la obra constitucional de los caudillos. El único tratado celebrado entre caudillos del cual salió un verdadero Congreso Constituyente, fué el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos; pero, cabe preguntarse, también, en este caso ¿fueron los caudillos descalificados y ex-rosistas que asistieron al Acuerdo, los autores de él ó fué él una ineludible imposición de la voluntad de Urquiza? A su debido tiempo analizaré esta cuestión. Mientras tanto, he dado mi opinión sobre la acción de los caudillos en la organización institucional del país.

Las clases cultas dirigentes fueron las únicas que trabajaron de verdad por la reconstrucción de la nacionalidad, pues no es posible contar con el Congreso que Bustos organizara en Córdoba en 1820 y que nunca llegó á reunirse. Sin embargo, no obstante esta afirmación y lo que he dicho antes sobre la acción negativa de los caudillos en la organización del país, cabe atenuar esta opinión que á la simple vista parece demasiado absoluta, con un estudio á grandes rasgos de ciertos hechos que demuestran que alguno de ellos tuvo alguna vez la noción clara de las circunstancias, en forma tal que su opinión parece encarnar á la distancia el verdadero sentimiento de las muchedumbres argentinas. Me refiero á las instrucciones que dió Artigas á sus Diputados, frente á los muros de Montevideo, cuando en 13 de Abril, los envió á representar á su Provincia en la Asamblea del año trece. ¿Qué son esas instrucciones? Un verdadero credo del sistema federal, un conjunto de principios que ha sido casi íntegramente aceptado por la Constitución que nos rige y de la cual estamos justamente orgullosos.

He llegado á la parte más difícil de este trabajo, esto es, á la síntesis constitucional de una década. La premura de la redacción, la ineludible necesidad de mezclar la parte histórica con la exposición doctrinaria de la materia, la inextri-



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

cable trabazón de las diferentes fuerzas sociales que actuaron en nuestra vida política de los años 1810 á 1820, lo indeciso de las ideas que flotaban en el ambiente, todo, en una palabra, me ha forzado en más de una ocasión á aventurar opiniones demasiado absolutas, demasiado unilaterales, demasiado exclusivas, que es necesario depurar en esta síntesis final. Nuestra incoherente Historia nacional de diez años no cabe en las ochenta páginas de texto en que he pretendido resumirla, sin ignorar lo vano de la tarea. No lo he hecho por presunción, sino por necesidad. Al juzgar la evolución constitucional del Poder Ejecutivo, he tenido que hacer afirmaciones que, si en conjunto son exactas, á mi juicio, en el detalle no resisten á una crítica desapasionada y severa. Voy á aprovechar el texto de las instrucciones dadas por Artigas á sus Diputados, para hacer una sucinta revisión de la materia. Comenzaré por transcribirlas, (95).

« Primeramente pedirá la declaración de la independencia absoluta de estas colonias, que ellas están absueltas de toda obligación de fidelidad á 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.

2º No admitirá otro sistema que el de confederación para el pacto recíproco con las Provincias que formen nuestro Estado.

3º Promoverá la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable.

4º 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 bajo esas bases, á más del gobierno supremo de la nación.

5º Así éste como aquél se dividirán en poder legislativo, ejecutivo y judicial.

6º Estos tres resortes jamás podrán estar unidos entre sí y serán independientes en sus facultades.

7º El gobierno supremo entenderá solamente en los negocios generales del Estado. El resto es peculiar al gobierno de cada Provincia.

8º El territorio que ocupan estos pueblos de la costa Oriental del Uruguay hasta la fortaleza de Santa Teresa forma una sola Provincia denominante, — «La Provincia Oriental».

(95) Manuel M. Cervera, *Historia de Santa Fe*, tomo 2º, apéndice II. Ver un estudio especial de ellas en Héctor Miranda. *Las instrucciones del año XIII*. Montevideo, Barreiro y Ramos, 1910.

9º Que los 7 pueblos de Misiones, los de Batoví, Santa Tecla, San Rafael y Tacuarembó, que hoy ocupan injustamente los portugueses, y que á su tiempo deben reclamarse, serán en todo tiempo territorio de esta Provincia.

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 á asistir á cada una de las otras contra toda violencia ó ataques hechos sobre ellas ó sobre alguna de ellas por motivo de religión, soberanía, tráfico ó algún otro pretexto, cualquiera que sea.

11. Que esta Provincia retiene su soberanía, libertad é independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por la confederación á las Provincias Unidas juntas en Congreso.

12. Que el puerto de Maldonado sea libre para todos los buques que concurran á 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 ó comercio de su nación.

13. Que el puerto de la Colonia sea habilitado igualmente en los términos del artículo anterior.

14. Que ninguna tasa ó derecho se imponga sobre artículos exportados de una provincia á otra; ni que ninguna preferencia se dé por cualquiera regulación de comercio ó renta á los puertos de una provincia sobre los de otra; ni los barcos destinados de esta provincia á otra serán obligados á entrar ó anclar ó pagar derechos en otra.

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 á que fondos deben aplicarse, como única al derecho de hacerlo en lo económico de su jurisdicción.

16. Que esta Provincia tendrá su constitución territorial; y que ella tiene el derecho de sancionar la general de las Provincias Unidas que forme la Asamblea Constituyente.

17. Que esta Provincia tiene derecho para 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.



18. El despotismo militar será precisamente aniquilado con trabas constitucionales que aseguren inviolable la soberanía de los pueblos.

19. Que precisa é indispensablemente sea fuera de Buenos Aires donde resida el sitio del gobierno de las Provincias Unidas.

20. La Constitución garantizará á las Provincias Unidas una forma de gobierno republicano y que asegure á 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, á todo cuanto crea ó juzgue necesario para preservar á esta Provincia las ventajas de la libertad y mantener un gobierno libre, de piedad, justicia, moderación é industria».

La Soberana Asamblea General Constituyente del año trece, hizo mal en rechazar de plano los principios generales que se desprenden de las notables y concretas instrucciones de Artigas á sus Diputados. Y ello por dos razones fundamentales. Sin entrar á opinar sobre la personalidad del *Protector*, es necesario reconocer que él era una verdadera fuerza moral en todos los pueblos de las Provincias Unidas á que se extendía su influencia; en consecuencia, su opinión ante el criterio de la Asamblea, debería haber significado, á lo menos, un índice de apreciación sobre el valor de las ideas federales que comenzaban en ese documento valiosísimo para la historia, á cobrar forma concreta é indudable. En segundo lugar, ese documento contiene nobles y altos principios que recogerá más tarde el Congreso de Santa Fe para incorporarlos á la Constitución de 1853. Creo que es la única pieza de valor que ha producido entre nosotros la idea federal en la mente de un caudillo. Exceptuando los detalles que contiene, lógicos en instrucciones especiales dadas á Diputados de una Provincia determinada, todo él no es sino una síntesis concentrada y original de tendencias que por sí solas son suficientes para caracterizar una Constitución. Pero, con todo, sigo creyendo que si la Asamblea hubiera sabido leer las entrelíneas de esas instrucciones, si los hombres de Buenos Aires, hubieran sido capaces de entender y de apreciar el espíritu que las inspiraba, su manera de proceder con las Provincias habría cambiado, seguramente. El gran pecado de los gobiernos sucesivos que tuvieron las Provincias Unidas en esta década, fué no saber oír ni aprender. Siempre olvidaron que los pueblos habían es-

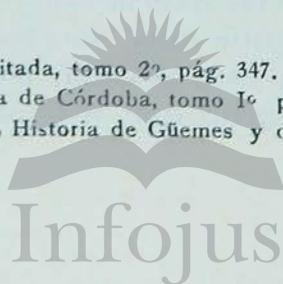
cuchado en 1810, en medio de una conmoción extraordinaria, una voz salida de Buenos Aires que los llamaba á la libertad; y que lo que era posible antes de esa fecha podía no serlo después, como sucedió en efecto. Creyeron que los pueblos seguirían dóciles y sumisos, como bajo la dominación española. No hicieron nada por atraerlos y ligarlos eficazmente al gobierno del nuevo estado. ¿Qué hubiera hecho falta para ello? Tal vez muy poco: dejar á los pueblos en libertad de elegir á sus gobernantes, no bajo una forma federal sino bajo la unitaria de acción central dirigente y acción local de administración y de hacienda. Todo esto se sobreentendía en las instrucciones de Artigas. Las dos primeras Juntas habían nombrado Gobernadores para las Provincias sin tener en cuenta para nada su voluntad, tanto que, en una ocasión prefirió «no comprometer el concepto de madurez con que procede» antes que acceder á un pedido del Cabildo de Santa Fe que solicitaba el nombramiento de teniente gobernador á favor de don Francisco Antonio Candiotti; la Junta envió al coronel Manuel Ruiz, para mantener su prestigio. (96) En Córdoba, las primeras escisiones de la opinión pública, se produjeron á consecuencia de la designación de gobernador, hecha á favor de don Diego José de Pueyrredón (97), quien, en cambio, era apreciadísimo en la Provincia de Salta (98). Estos casos producidos precisamente en jurisdicciones que serían más tarde focos del federalismo disolvente, muestran, entre otros varios, el camino equivocado que siguió la Junta de Buenos Aires.

Las instrucciones de Artigas, ecos de ese sentimiento provinciano despreciado por los hombres de Buenos Aires, son, como he dicho, la única página de mérito constitucional que haya producido, hasta 1853, el federalismo argentino, lo cual es una prueba más de la falta de aptitud de éste para organizar al país. Las instrucciones contenían la médula de una verdadera Constitución. Figura en ella el régimen federal neto, la división de los poderes, una organización no muy extensa del Poder Ejecutivo Central, la libertad civil, la libertad religiosa en una forma amplísima que no será imitada en muchas de las Constituciones y Estatutos nacionales y provinciales subsiguientes, la libertad de navegación, de comercio, de industria, etc. ¿Por qué la Asamblea de 1813, en vez de rechazarlas de plano como

(96) Cervera, obra citada, tomo 2º, pág. 347.

(97) Garzón, Crónica de Córdoba, tomo 1º pág. 150.

(98) Bernardo Frías, Historia de Güemes y de Salta, tomo 1º, pág. 387.



lo hizo cuando objetó los poderes de los Diputados de la Banda Oriental, en sesión de 11 de Junio (99), no se penetró bien de su importancia, á lo menos como índice de apreciación del estado de opinión de una Provincia? Porque los gobiernos de Buenos Aires, jamás supieron oír la voz de los pueblos. Empeñados en su inútil tejer y destejer Constituciones y Estatutos, no vieron nunca que sus propias discordias, su inconcebible falta de orientaciones políticas constantes, eran las causas principales de los males que aquejaban al país. De nuestra democracia se podría decir que nació enferma á la vida. En las clases superiores reinó siempre un tal desconcierto en las ideas, que jamás pudimos tener, en esta década, una sola orientación definida en un grupo que formara un verdadero partido político. Los hombres iban á la lucha sin programas, sin bandera, sin ideales concretos. En las clases inferiores la conciencia despertó bruscamente á raíz de la conmoción de Mayo, produciendo ese hecho un espíritu general de inquietud, de indisciplina, de rebelión que condujo á las muchedumbres á enrolarse bajo los pendones de sus jefes militares. ¿Qué veía el pueblo desde el llano, de la acción directiva de los doctores de Chuquisaca y de Córdoba, de los militares de escuela, de los hombres que dirigían la cosa pública desde el gobierno? Vaguedad, indecisión, discordia, ambición, odios intestinos, la lucha eterna y enconada por el predominio personal.

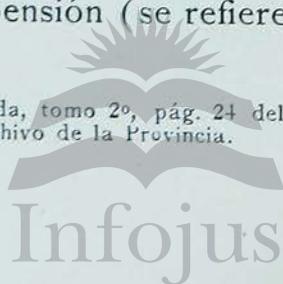
El problema de nuestra organización institucional presenta una enorme multiplicidad de fases, á tal punto, que es imposible seguir en su estudio y en su crítica una sola orientación. Si somos de tendencias federales, para ser imparcialmente justos no podemos dejar de reconocer que tal sistema, implantado desde 1810, hubiera producido consecuencias desastrosas; si somos de tendencias unitarias, tenemos que inclinarnos ante la gran lección de los hechos, confesando que no hubo en los hombres del tiempo, con excepción tal vez de Moreno, el tipo superior capaz de orientar decididamente á la nueva nacionalidad naciente por la ancha vía de una adecuada combinación entre un necesario centralismo directivo y un sabio engranaje de autonomías administrativas regionales; si creemos funesta la acción de los caudillos no podemos menos de tener en cuenta que sus excesos fueron justificados y tal vez originados por los grandes pecados políticos de las clases dirigentes; en una

(99) Frías, obra citada, tomo 1º, pág. 51.

palabra, cuando hacemos historia argentina, con la pretensión de juzgar los hechos, los hombres, las ideas y las fuerzas que actuaron en ella, nos vemos forzados en cada caso á la injusticia ó á la contradicción. Somos injustos, cuando analizamos el fenómeno histórico con un criterio exclusivamente unilateral; incurrimos en contradicciones evidentes cuando disociamos los elementos componentes del mismo fenómeno, tratando de seguirlo en su evolución á través del tiempo: de ahí deriva, es decir, del doble punto de vista en que es posible juzgar los hechos de nuestra historia, para extraer de ellos una verdadera síntesis filosófica, que no obstante los meritorios ensayos esbozados, hasta el presente nuestro país carezca de una Historia nacional, en la amplia y correcta acepción moderna de la palabra Historia. Todavía no se ha encontrado el hilo de Ariadna que nos conduzca con seguridad á través del inextricable laberinto de los años que van desde 1810 hasta 1860. . . . y tal vez más lejos aun, hasta muy cerca de nosotros. . . .

Hechas estas salvedades en que he creído necesario entrar para poder apreciar mejor cual fué la esencia del Poder Ejecutivo nacional y los inconvenientes de carácter orgánico con que tuvo que luchar para constituirse, reanudaré la exposición del tema citando la única Constitución que redactara una Provincia Argentina, antes de 1820. Me refiero á la de Santa Fe, cuyo «Estatuto Provisorio», (100) fué promulgado por D. Estanislao López el 26 de Agosto de 1819. Es una curiosa pieza histórica, de molde federal, que contradice abiertamente las instrucciones dadas por Artigas en 1813 á los Diputados representantes de la Banda Oriental en la Asamblea General Constituyente. Todo cuanto tenían de amplitud las instrucciones del padre del federalismo argentino, desaparece en la obra de López, uno de sus engendros más directos, sin embargo. Sus principios religiosos son exclusivistas, á extremo tal «que será reputado enemigo del país, por la violación de sus primeros fundamentos», el que cometa «la menor ofensa» al culto de la Religión Católica, Apostólica, Romana (artículo 1º y 2º). Sus principios políticos no son mucho más liberales. Dice su artículo 5º, con una crudeza de expresión que por primera vez aparece en un documento constitucional argentino: «Cualquiera que por su opinión pública sea enemigo de la causa general de la América ó especial de la Provincia, se hallará en igual suspensión (se refiere á la ciudadanía) hasta

(100) Cervera, obra citada, tomo 2º, pág. 24 del Apéndice. La transcripción que hago ha sido tomada del Archivo de la Provincia.



que abjurando con hechos sus errores, abrace la del territorio ». He aquí la unanimidad de la opinión pública *federal*, impuesta constitucionalmente por el Gobernador López. Relativamente á la administración de Justicia, subordina enteramente sus fallos á la opinión del Gobernador, contrariando el texto expreso de las instrucciones de Artigas y toda la tradición argentina. El Gobernador, en efecto, por el artículo 29, sentencia, revoca ó confirma en apelación, todas las causas civiles y criminales, á excepción de aquellas que son de su privativo conocimiento. No existe en la Provincia otro poder legalmente constituido que el Gobernador. La Provincia, por la Sección III del Estatuto, tiene una Representación originalísima. ¿Cuáles son sus atribuciones? literalmente las siguientes: « Artículo 9º — Su objeto será nombrar la Corporación del Cabildo por el término acostumbrado y expedir las funciones que designen los artículos (sic). Art. 10. — Evacuadas las diligencias que expresa el artículo anterior, fenece el ejercicio de la Representación ». Como se ve, son estas unas admirables atribuciones, dignas de la primera Constitución que haya dictado para una Provincia argentina, no una Asamblea de sus pueblos, sino la voluntad única y sin contrapeso de un Gobernador. Veamos ahora las funciones que él se confiere á sí mismo:

« Art. 11. — El Gobierno de la Provincia será expedido por aquel ciudadano que sea elevado al mando por el voto de aquélla.

Art. 12. — Ninguno podrá serlo antes de haber cumplido los treinta años.

Art. 13. — En la recepción del Gobernante, deberá éste prestar ante la Asamblea y en manos de su Presidente, el juramento siguiente: — Juro por Dios, N. S. y estos Santos Evangelios, que desempeñaré con fidelidad el cargo de Gobernador; defenderé la causa general que defiende la América del Sud y la independencia de la Provincia; que observaré y haré cumplir el Estatuto Provisorio.

Art. 14. — Durará el Gobierno dos años, al fin de los que se procederá á nueva elección por la Provincia.

Art. 15. — Su sueldo será el de 2000 pesos anuales, sin que por otra parte pueda gozar de más emolumento.

Art. 16. — En caso de ausencia ó muerte del Gobernador, se observarán los artículos que indica el Estatuto.

Art. 17. — Concluído su Gobierno dará cuenta de su Administración ante su sucesor.

Art. 18. — Para la elección de Gobernador se reunirán los ciudadanos en la cabeza de sus Departamentos en campaña, presididos por sus Comandantes respectivos, y en la Ca-

pital en sus Cuarteles, por un individuo del Cabildo, ó Alcalde de barrio en su efecto.

Art. 19.—Siendo uno de los actos más esenciales de la libertad del hombre, el nombramiento de su caudillo, reunidos en el orden que expresa el artículo anterior, elegirán personalmente al que deba emplearse en el Gobierno firmando acta suscrita por sí mismos, ú otros, no sabiéndolo hacer (101).

Art. 20.—Acto continuo procederán á elegir Comisarios, que quedarán investidos de las facultades que expresa el Reglamento y á quienes entregarán las actas firmadas, con sus credenciales, para que incorporados á la Asamblea, se haga por ésta el escrutinio y se dé posesión del mando al que saliese electo.

Art. 21.—Si formado el escrutinio saliese equilibrada la votación en dos ó más ciudadanos, se ocurrirá á la suerte, siendo privativo de la Asamblea hacer dicho sorteo.

FACULTADES DEL GOBIERNO

Art. 22.—El Gobierno de la Provincia puede convocar la Representación en los casos en que estime conveniente á la salud del país.

Art. 23.—Es de inspección del gobernante, hacer ajustes de paz con cualquier Estado ó Provincia enemiga, bajo las bases que se le hayan prescripto. (¿ Por quién ?)

Art. 24.—Declarar la guerra con previo acuerdo de la Junta Electoral (¿ Por qué no de la Representación ?) de la que deberá reunirse para este acto, á lo menos dos terceras partes.

Art. 25.—Hacer establecimientos ó reformas, siendo ellas en beneficio público.

Art. 26.—Nombrar y remover los empleados públicos, siendo responsable de su mala versación (¿ ante quién ?); debiendo atender en lo primero al mérito del que deba obtenerlos y no á la escala á que se encuentren.

Art. 27.—Revocar las sentencias de pena capital cuando algún raro acontecimiento en favor de la Patria haga plausible el indulto sin que éste sea extensivo cuando el delincuente lo es por traición á la Patria.

(101) La redacción de este artículo es típica y dice más que muchos libros sobre la psicología del federalismo argentino.



Art. 28. — Arreglar los sueldos de los empleados, disminuyendo los que halle excesivos en los empleos civiles y reformando los de los militares en proporción del de 2000 pesos que se le ha asignado, que será el mismo de Coronel, si lo hubiese en servicio, sin distinción de Cuerpos, siendo este grado el último de la carrera de las armas.

Art. 29. — Sentenciar, revocar ó confirmar en apelación, todas las causas civiles y criminales, á excepción de aquellas que son de su privativo conocimiento ».

Nada hay mejor que este Estatuto para demostrar los alcances prácticos del federalismo. El contiene, expresamente legislados, los principios generales que concebían abstractamente, como esencia del Poder Ejecutivo local, los caudillos que rechazaban el unitarismo de las Constituciones nacionales. Siendo él la primera Constitución que se haya dado una Provincia argentina, nos revela elocuentemente sobre qué bases aspiraba á organizar su gobierno uno de los hombres más representativos del primitivo régimen federal. Don Estanislao López, el vencedor de su ex-amigo el Supremo Entrerriano Francisco Ramírez (102), el Gobernador que tuvo bajo su poder á su Provincia, con breves interrupciones, desde 1818 hasta 1838 en que falleció. Este Estatuto inorgánico primer balbuceo constitucional del federalismo argentino, fué, según todas las referencias, muy poco tenido en cuenta por su propio inspirador el Gobernador vitalicio López. Era lógico que así fuera. Sin embargo, veamos, como documento ilustrativo, cuales

(102) Una vez muerto Ramírez se le cortó la cabeza que fué llevada como un trofeo de guerra á la ciudad de Santa Fe. Respecto á este hecho, cuando en 1908 tuve ocasión de revisar papeles para un trabajo histórico que me encomendara el Consejo Nacional de Educación, encontré tres notables documentos originales en el Archivo del Poder Judicial. El primero es una factura de \$ 42 que cobró don Manuel Rodríguez, por orden del Gobernador sustituto don José Ramón Méndez, para «preservar de corrupción la caveza del finado Supremo de Entre Ríos don Franco. Ramírez»; el segundo es la nota oficial en que el expresado Rodríguez da cuenta al Gobernador Méndez de esa fúnebre comisión, al pie de la cual consta la debida orden de pago y una providencia de Méndez que dice que, por orden de don Estanislao López, debe hacerse con la cabeza embalsamada «un Trofeo, un Monumento perpetuo de sus glorias»; el tercero es una orden de Méndez al Cabildo en que le comunica que tiene de López las siguientes instrucciones: «La cabeza de Ramírez se servirá pasarla á la Honorable Junta de la Provincia acordando sea colocada en la Iglesia Matriz al frente de la bandera en una jaula de cualquier metal costeada por los fondos del Cabildo, embalsamada si se pudiese, ó disecada pr. el Cirujano para perpetua memoria y escarmiento de otros que en lo sucesivo en los transportes de sus aspiraciones intenten oprimir á los heroycos y libres santafecinos». Todo eso se cumplió, aunque la cabeza fué posteriormente retirada, ignorándose hoy donde fué enterrada. Aunque este hecho es ajeno á la índole del presente trabajo, lo he citado para demostrar cierta faz curiosa del régimen federal en tiempos de uno de sus más famosos y típicos representantes, don Estanislao López. Cualesquiera que hubieran sido los delitos cometidos por Ramírez en Santa Fe, cuando invadió la Provincia armado en guerra, es indudable que no merecía de parte de un viejo compañero de armas, que se convirtiera á su cabeza en un trofeo de las glorias santafecinas. (a).

(a) Archivo del Poder Judicial de Santa Fe, año 1821.

eran los considerandos con que López lo presentó al pueblo de su Provincia en un altisonante manifiesto que es buena muestra de la literatura federal de aquellos tiempos (102 bis).

«Manifiesto que hace á sus paisanos el gobernador de la Provincia al dar el Reglamento provisorio para la dirección general. 26 Agosto 1819.

«Ciudadanos: Un año hace que la anarquía se dejó ver en nuestro suelo. La razón, la experiencia y la noticia de las naciones que incidieron en tamaña desgracia, nos hicieron temer nuestra dislocación perpetua. En aquellos momentos no teníais amigos: Marchaban las huestes enemigas á destruirnos, y vuestros aliados fluctuaban sobre vuestra constancia.

«La presencia de un cuadro tan funesto me sobrecogía, y en el despecho á que me redujo la idea de ver perdida nuestra patria, acepté el medio de presentarme á vuestra dirección. Diferisteis al cumplimiento de mis providencias y fué restablecido el orden, expurgado el territorio de los tumultuarios, rechazados nuestros enemigos y afianzados en el suelo que nos disputaban. No en los ciegos transportes que nos atrae el triunfo, sino en la calma de vuestra reflexión habeis decorado mi persona llamándola al gobierno para que sostenga la inmortalidad de vuestro nombre, haga felices vuestros días y prepare esta suerte á cuantos os sucedan.

«Ardua es la empresa, no menores sus escollos. Compondéis un pueblo heroico cuyas virtudes harán muy soportable al magistrado el peso inherente á vuestro desempeño: Mas algunos incidentes fatales obstruían las vías por donde debía fluir vuestra salud. Las he abierto con la energía de la autoridad que habeis puesto en mis manos, y el satisfaceros en mis primeros pasos, es uno de los motivos que me hacen llamar vuestra atención.

«La experiencia os había enseñado este principio y estimulado á levantar un Estatuto cuya formación ordenásteis á vuestros Comisarios en el año de 1818. Los contrastes de la guerra imposibilitaron vuestros votos; mas los manifestais una vez, y allanados los tropiezos que se les oponían, esperaba esa norma de seguridad de la reciente Junta Electoral. ¿Cuánta era mi satisfacción, juzgándome ya sin peligro en la afanosa carrera del gobierno? Mas, cuanto mayor era la confianza que poseía, ha sido mi asombro á la vista de

(102 bis) Cervera, obra citada, pág. 17 del Apéndice del tomo 2º.

un Estatuto presentado por la enunciada Junta: juzgad del primero por el amor que os tengo, y de éste por las pruebas que he dado.

«Prescindo por la absoluta negación á autorizarlo por los comisarios del Rosario y Rincón. Observad su contrato y vereis el complejo de vuestra desgracia.

«Varios ejemplares han corrido, y en mi despacho podeis ver alguno con toda libertad. En él vereis una complicada multitud de autoridades que debían hacer el teatro de la discusión, innovaciones cuyo resultado no podía ser otro que el fomento de facciones, erección de partidos, y que dejaseis de ser una familia indestructible por la unión con que habeis adquirido tantos triunfos: á nuestro gobierno reducido á una insignificante autoridad y sin más eficacia en la promoción del beneficio que la que es concedida al último habitante. Fijad, ciudadanos, la atención en el punto que ocupa nuestro país: Vedle colocado en el centro mismo de la guerra: ¿Cuál, pues, no debe ser la autoridad del que gobierne? Sus medidas activas y eficaces, sus subalternos idénticos á su mayor confianza, y el gobernante un argos que corra en una ojeada la Provincia, sofoque el mal con la velocidad del rayo, reprima al díscolo, destruya la intriga y todo lo haga por vuestra libertad con energía.

«Elevado al gobierno, me habeis encargado vuestra suerte y nuestra felicidad: ésta es la ley suprema y la que me ha ordenado la repulsa de un Estatuto que os envolvía en males. El Reglamento que os presento lo sustituye; él afirma al hombre en el goce pleno de su libertad y al magistrado en su deber, sin aproximación al despotismo. Su observancia será el fundamento incorruptible de vuestra ventura y nuestra deferencia el sello de la prosperidad común.

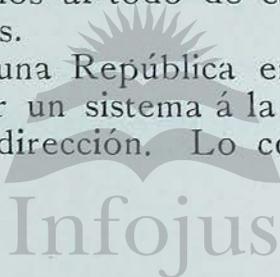
«Por lo que á mí toca, seré el primero en darle el cumplimiento, sin que sea alterado ninguno de todos sus artículos, sin conveniencia declarada y vuestra noticia.

«Veis divididas las Provincias en un riguroso acefalismo.

«En el curso de la Revolución, habeis visto tiranos que han hecho el sacrificio de su Patria á su ambición. Queriendo nosotros evitar los golpes de la arbitrariedad, nos hemos reconcontrado á nuestro suelo, fijando en él los resortes de nuestra suerte y el sostén de nuestra libertad.

«Mantendremos nuestro estado y en el fallecimiento de la guerra civil entraremos al todo de esa gran Nación que esperan ambos mundos.

«Queremos formar una República en el corto seno de nuestro territorio; fijar un sistema á la posteridad y formar el Código de nuestra dirección. Lo contrario sería un ab-



Infojus

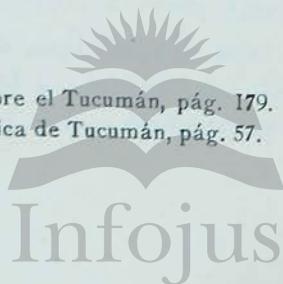
SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

surdo en cualquier orden y un temerario arrojo en nuestras circunstancias. Sin transformaciones de peligro, con la unión de que sois el ejemplo, y subordinación respetuosa á vuestros magistrados, marchareis á la libertad».

Poco tardó otra Provincia en seguir la vía constitucional iniciada por Santa Fe. La República de Tucumán, por medio de su Congreso Constituyente formado por Diputados de esa jurisdicción y de Catamarca, tuvo también su Carta fundamental en 1820. Este Congreso local aspiró á grandes proyecciones históricas. Comenzó por adoptar el tratamiento de *Alteza* para rivalizar, tal vez, en designación al menos, con el Congreso que creara la Constitución nacional reciente de 1819. Groussac dice irónicamente de él (103): «Su Alteza el Congreso Soberano de Tucumán, dictó medidas de trascendencia. Proclamó al General Don Bernabé Aráoz Presidente Supremo de la República, con el sueldo anual de 4000 pesos fuertes. Si se recuerda que la renta total de la Provincia no alcanzaba entonces á 20.000 pesos fuertes, se tendrá que más de la quinta parte del presupuesto se invertía en el sueldo del Presidente; su antecesor tenía 800». Dictó, además, hecho que Groussac no menciona, la Constitución de la flamante República federal. Este documento, que jamás ha sido encontrado, hubiera sido seguramente muy interesante. Su existencia es indudable, no solo por referencias fidedignas que constan en los Archivos y en las crónicas de Tucumán, sino también por una anotación de un decreto que he encontrado en el Archivo de Gobierno de Jujuy, cuando lo revisé y estudié personalmente en 1908, en la que se manda acusar recibo de «la Constitución enviada por el Supremo de Tucumán». Don Ricardo Jaimes Freire, en la obra á que antes ya me he referido (104), dice de ella incurriendo en la omisión de no indicar en qué fuentes ha tomado sus informaciones: «La pérdida de la Constitución dictada en 1820 por el Congreso Provincial abre una lamentable laguna en este libro. No ha sido posible encontrar ese documento, que sería el más expresivo de los exponentes políticos de aquella época. Consta que la Constitución fué sancionada el 18 de Septiembre y que el Congreso ordenó su impresión y envió á los Gobernadores de las demás Provincias. Estuvo en vigencia durante un año, es decir, hasta la caída de la República. No hay elementos suficientes para reconstruir esta Carta, ni siquiera para vislumbrar sus fuentes y conocer

(103) Ensayo histórico sobre el Tucumán, pág. 179.

(104) Historia de la República de Tucumán, pág. 57.



su espíritu. Los Congresales tuvieron, sin duda, á la vista el Reglamento provisorio, la Constitución unitaria de 1819 y la Carta fundamental de los Estados Unidos, que el Diputado Laguna leía y citaba en 1813. Solo es posible asegurar que la Constitución de 1820 proclamaba la autonomía del Estado, dividido en tres Provincias, dos de ellas administradas por Gobernadores intendentes y la tercera directamente por el Presidente de la República, y creaba una Legislatura elegida por el pueblo, electora á su vez de aquellos tres altos funcionarios. Organizaba la justicia estableciendo dos cámaras, la una denominada Corte Suprema, compuesta por tres ministros, uno de ellos regente y otro juez de alzas, y un fiscal; la otra denominada Corte Primera, formada por dos ministros de justicia, un fiel ejecutor, un juez de policía, un síndico procurador y un defensor de pobres, menores y ausentes. La Corte Primera, además de sus funciones judiciales, tenía á su cargo los servicios de orden municipal y la mayor parte de las otras atribuciones del viejo Cabildo. Conservó de esta manera el carácter popular de la institución á la cual reemplazaba y fué el intermediario entre las altas autoridades y los vecindarios de la Provincia. Debía ser formada por elección indirecta de los vecinos de la ciudad y los Departamentos». Como se ve, nada nos dice el señor Jaimes Freire de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Confiamos en que, si algún día aparece, como es probable, esa Constitución, el problema se aclare y podamos ver en qué forma concibió á su pomposo Presidente Supremo de la República de Tucumán. Por más que, según lo que sabemos de todas las demás Constituciones provinciales que existieron por esos años, es de suponer que ella no fuera sino un simple calco ó imitación de las Constituciones nacionales conocidas.

Pocos días después de la fecha en que fué sancionada esta perdida Constitución, la otra república que ha conocido nuestro país, la Provincia de Entre Ríos, tuvo también su Reglamento provisorio, promulgado en Corrientes el 29 de Septiembre de 1820 por «Don Francisco Ramírez, Jefe Supremo de esta República de Entre Ríos y general en jefe del ejército, etc.» (105). Este Reglamento que ha sido transcrito in-extenso, en lo militar y político, por el doctor Martín Ruiz Moreno (106) es más bien un

(105) Benigno T. Martínez. Historia de Entre Ríos, tomo I^o (único publicado) pág. 593.

(106) Revista de Derecho, Historia y Letras. La República Entre Riana, tomo X, pág. 361 y 539.



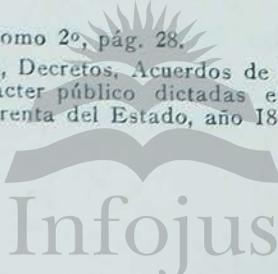
Código de policía interna que una Constitución provincial, limitándose, en consecuencia, á citarlo en esta enumeración de cartas locales.

Después del poco feliz ensayo de la Constitución santafecina, después de la perdida Constitución tucumana, después del reglamento provisorio de Ramírez, otro de los grandes focos federales de la República, la Provincia de Córdoba, dirigida entonces por el general Juan Bautista Bustos, el jefe de la sublevación de Arequito, quiso tener también su Constitución. «El 28 de Septiembre del año anterior, de 1820, la Asamblea había nombrado en comisión, dice Garzon, (107) á los doctores José Gregorio Baignorri (clérigo) y José Norberto de Allende para la redacción del Reglamento Provisorio ó Constitución política de la Provincia. Los comisionados presentaron su trabajo el 11 de Enero (1821) que visto y discutido en varias sesiones, fué sancionado el 5 de Febrero y promulgado el 20», agregando en una nota que la *Compilación* de leyes de Córdoba, en su segunda edición, publica el Reglamento con fecha equivocada. El ejemplar de la *Compilación* que yo poseo (108) da como fecha de la sanción de la Constitución el 30 de Enero de 1821, lo cual, unido á que el señor Garzón no fundamenta su aserción con ninguna prueba documental, me inclinan á dar como exacta la fecha de la *Compilación* de 1870.

Esta Carta federal de Córdoba no tiene ningún mérito propio, á no ser el hecho que rigiera *teóricamente*, durante veintiseis años, los destinos políticos de la Provincia. Es sólo un calco poco disimulado del Reglamento y del Estatuto de los años 1815 y 1817 que conocemos en el orden nacional como derivados del proyecto de Montea-gudo del año 1813. Copia sus prescripciones casi al pie de la letra, por más que, movidos seguramente sus autores por un sentimiento disculpable de pudor literario, cambien en el texto el orden de las palabras ó el escalonamiento de los artículos y capítulos. Nacida del movimiento de reacción federal que produjera la Carta de 1819, toma sin embargo de ella algunos artículos aunque pocos. Como he dicho, es un trabajo sin ningún mérito propio, lo cual es una prueba más de la insuficiencia específica del federalismo argentino para tratar de organizar debidamente, de

(107) Crónica de Córdoba, tomo 2º, pág. 28.

(108) *Compilación de Leyes, Decretos, Acuerdos de la Excma. Cámara de Justicia y demás disposiciones de carácter público dictadas en la Provincia de Córdoba desde 1810 á 1870.* Córdoba, Imprenta del Estado, año 1870, tomo 2º, pág. 318 á 332.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

acuerdo con sus principios generales, sea á la Nación en conjunto, sea aisladamente á las Provincias. Está bien que la modesta y pobre Santa Fe no pudiera redactar en 1819 otra constitución que el inorgánico engendro de López que he citado; pero, en 1821, se pudo esperar de Córdoba algo mejor que el Reglamento provisorio que estoy analizando. Córdoba representaba en ese año el más alto exponente del federalismo, por su privilegiada situación mediterránea, por su difundida cultura universitaria, por la intelectualidad de sus hombres, por la importancia de su riqueza y de sus fuerzas militares, por las aspiraciones hegemónicas de Bustos. Hacer una Constitución federal, entonces, á base del Estatuto del año 15, del Reglamento del año 17 y de la Constitución del año 1819, tres cuerpos de leyes franca ó veladamente unitarios, ¿era otra cosa que afirmar la ineptitud del federalismo para constituirse orgánicamente? A medida que se ahonda en el estudio de la historia argentina se encuentran contradicciones semejantes, que prueban, entre otras cosas, con una indiscutible evidencia, el valor exacto que se puede dar á las palabras que han servido de pendones á nuestros grandes partidos políticos.

Voy á transcribir los artículos que corresponden al Poder Ejecutivo en la Constitución de Bustos. Sé que es un trabajo inútil, que no hará sino alargar innecesariamente la extensión que van tomando estas páginas, pero, debo hacerlo porque entra en mi propósito citar documentadamente todo cuanto se refiere á la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo de la Nación y de las Provincias, antes de la Constitución de 1853. El defecto de la extensión será compensado con la existencia de antecedentes de orden constitucional que no siempre es fácil encontrar en los Archivos y en las Bibliotecas de Buenos Aires, ni en ninguna obra que hasta la fecha haya sido publicada entre nosotros. Todavía no se ha escrito, ni esbozado siquiera, una verdadera historia constitucional de la Nación en concordancia con la de las catorce Provincias argentinas. De ahí que en este estudio especial que estoy realizando me vea obligado á transcribir documentos que no tienen ningún valor intrínseco, por más que tengan gran valor documental. He aquí los artículos pertinentes al tema tomados del Reglamento de Córdoba de 1821: (109)

«Art. 1º—El Supremo Poder Ejecutivo reside originariamente en el pueblo, y será ejercido por un Gobernador

(109) Compilación citada, primera edición, tomo Iº, pág. 323.

de la República: su elección ya está verificada: para lo sucesivo y entre tanto la Constitución provee de reglas fijas para la elección de Gobernador de la República: y si acaeciese vacar esta magistratura, el Congreso de la Provincia elegirá el que juzgare más digno de tan alto puesto.

2° — Un voto sobre la mitad hará elección.

3° — Si después de tres votaciones, ninguno obtuviese la expresada mayoría, se publicarán los dos sujetos que hayan obtenido el mayor número, y por ellos solos se sufragará en las siguientes votaciones.

4° — Si repetida tres veces la votación, no resultase la expresada mayoría, se sacará por suerte de entre los dos el Gobernador de la República.

5° — Todo esto deberá verificarse acto continuo desde que se dió principio á la elección.

6° — Ninguna persona será elegible para este oficio, sin que sea al tiempo de su elección, habitante de esta República por seis años que hayan precedido inmediatamente á su elección, aunque estos hayan sido interrumpidos por un año intermedio de ausencia, sin que tengan treinta y cinco años cumplidos de edad y sin que al mismo tiempo posea dentro de esta República una propiedad cuyo valor sea al menos cuatro mil pesos, siendo soltero, é igual cantidad si fuere casado, aunque pertenezcan á la mujer, ó los demás requisitos que previene el artículo 1° del capítulo XI.

7° — Durará en el mando por el tiempo de cuatro años contados desde el día de su recepción.

8° — No podrá ser reelegido, sino por una vez, con un voto sobre las dos terceras partes.

9° — El sueldo que debe disfrutar, lo asignará el Congreso de la Provincia.

10. — No disfrutará de ningún otro emolumento ni derecho bajo cualquier pretexto ó causa.

11. — En los casos de ausencia del Gobernador fuera de la Provincia ó de otro legítimo impedimento que le embarace el ejercicio de sus funciones, el Congreso proveerá el interino.

12. — En caso de muerte se verificará la elección dentro del preciso término de quince días.

13. — Su guardia y honores serán los de capitán General en la Provincia.

14. — Antes de entrar al ejercicio del cargo, el Gobernador electo de la República, en manos del Presidente del Congreso y á presencia de todas las corporaciones, prestará el siguiente juramento:

«Yo F., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos

Evangelios, que desempeñaré fiel y legalmente el cargo de Gobernador de esta República que se me confía; que observaré el presente Reglamento Provincial, que defenderé, protegeré y conservaré la Religión Católica, Apostólica, Romana, única verdadera, celando su respeto é inviolabilidad; que defenderé el territorio de la provincia y sus derechos contra toda agresión, adoptando cuantas medidas sean convenientes para conservarlos».

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

Art. 1º — El Poder Ejecutivo de la Provincia será en ella el agente natural é inmediato del Poder Ejecutivo Federal para todo aquéllo que siendo de su resorte ó del Congreso General de los Estados, no estuviese cometido á empleados particulares.

2º — El puntual cumplimiento y ejecución de las leyes que actualmente rigen; el vigilar sobre la recta administración de justicia mediante incitativas á los funcionarios de ella; el mando y organización de las milicias dentro de la Provincia, bajo las disposiciones y ordenanzas que para ello se dieren por el Congreso General de los Estados; la facultad de dirigir, citar y ejecutar la enseñanza de la disciplina ordenada por el Congreso General; la nominación de sus respectivos oficiales de coronel abajo; el sosiego público; la libertad civil; la recaudación y arreglada inversión de los fondos públicos; y seguridad real y personal de todos los que residen en el territorio del Estado, son otras tantas atribuciones de la autoridad del Gobernador de la República.

3º — Será el órgano de la Provincia y podrá iniciar, concluir y firmar tratados de comercio con una ó más Provincias, con la anuencia y consentimiento del Congreso de la Provincia y del Congreso General de los Estados de que habla el artículo 6, capítulo XIII de este Reglamento.

4º — Recibirá los enviados y nombrará por sí solo los que fuese necesario enviar fuera de la Provincia á los objetos de que trata el artículo antecedente.

5º — Vigilará particularmente sobre el aumento de la población, agricultura, comercio y artes, arreglos de caminos secundarios que faciliten la comunicación de los pueblos entre sí y con las vías generales, dejando al cargo del Congreso General de los Estados arreglar y establecer las postas y correos generales; asignar la contribución para ellas y designar los grandes caminos.

6° — Todos los objetos y ramos de Hacienda, rentas de Correos y Policía, los establecimientos científicos y de todo otro género, formados ó que se formaren, son de la suprema inspección, superintendencia y resorte del Gobernador de la República, bajo las leyes ú ordenanzas que las rigen ó que en adelante formare el Cuerpo Legislativo.

7° — Ejercerá las funciones del patronato y presentará para los beneficios parroquiales en el distrito de la Provincia.

8° — Nombrará un solo Secretario que servirá todos los ramos: podrá separarlo por sí y será responsable de la elección que hiciere para este puesto.

9° — Concederá los pasaportes para fuera de la Provincia.

10. — Expedirá las cartas de ciudadanía entre tanto se forma la Constitución, y bajo las calidades que se prescriben en este Reglamento.

11. — Tendrá facultad de suspender las ejecuciones y sentencias capitales, conceder perdón ó conmutación, previo informe del tribunal de la causa, cuando poderosos motivos de equidad lo sugieran ó cuando algún grande acontecimiento feliz haga plausible la gracia; salvo los delitos que exceptúan las leyes.

12. — Puede proponer por escrito al Congreso de la Provincia los proyectos, mejoras y reformas que estimare necesarios ó convenientes á la felicidad y prosperidad de la República.

13. — Remitirá cada año á la Representación de la Provincia una razón exacta de las entradas de las cajas del Estado y municipalidad; como también de las inversiones, existencias y deudas, impartiendo para este efecto las órdenes oportunas á quienes deben formarlas.

LÍMITES DEL PODER EJECUTIVO

Art. 1° — No podrá, fuera de los casos que se expresan en este Reglamento, intervenir en negocio alguno judicial, civil ó criminal, contra persona alguna de cualquier clase ó condición que fuere, ni alterar el sistema de administración de justicia.

2° — No compulsará, avocará ni suspenderá las causas pendientes, sentenciadas ó ejecutoriadas en los tribunales de justicia.

3° — Cuando la urgencia del caso lo obligue á arrestar á algún ciudadano, deberá ponerlo dentro de tercero día á

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

disposición de los respectivos magistrados de Justicia con todos los motivos y antecedentes para su juzgamiento.

4° — Se exceptúa el caso en que la causa del arresto sea de tal naturaleza, que por ella se halle comprometida la seguridad del país ó el orden y tranquilidad pública, en cuyo evento tendrá al reo ó reos de acuerdo con su Asesor y Fiscal del Tribunal de Apelaciones, que serán responsables mancomunadamente, por el tiempo necesario á tomar las medidas de seguridad, haciendo después la remisión á las justicias.

5° — No podrá imponer pechos, contribuciones, empréstitos ni aumento de derecho de ningún género, directa ni indirectamente, sin previa resolución del Congreso de la Provincia.

6° — No puede tomar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad común, tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos.

7° — No puede por sí imponer á ningún individuo pena alguna: el Secretario si firmase la orden y el Juez que la ejecute serán responsables y castigados como atentadores contra la libertad individual.

8° — No expedirá orden ni comunicación alguna, sin que sea subscripta por el Secretario, y no tendrá efecto la que carezca de esta calidad.

9° — No podrá conceder á persona alguna en el Estado privilegios exclusivos, excepto á los inventores de artes ó establecimientos de pública utilidad, con aprobación del Congreso de la Provincia.

10. — No podrá absolutamente en ningún caso por sí solo violar ó interceptar la correspondencia epistolar, la que debe respetarse como sagrada.

11. — En los casos, sin embargo, de un fundado temor de traición al país, de subversión del orden público, á juicio del Gobernador de la República, su Secretario y el Síndico Procurador del común que tendrán voto con obligación del secreto, y bajo igual responsabilidad, podrá proceder, asociado con los expresados, y en su defecto, con los dos primeros capitulares, á la apertura y examen de la correspondencia.

12. — Los que en los puntos mencionados de traición ó subversión del orden público, resultaren delincuentes por la correspondencia, podrán ser procesados y asegurados según la inminencia del peligro.

13. — No podrá por sí solo disponer de los fondos del Estado para gastos extraordinarios sin anuencia previa del Congreso de la Provincia.

14. — Se exceptúan los que fueren extraordinarios y ejecutivos, que podrá por sí calificar y ordenar con la calidad de dar cuenta al Congreso después de verificados para su aprobación.

15. — En las presentes circunstancias en que esta Provincia hace el importante servicio de mantener un ejército, cuya conservación es del interés general de los Estados, queda expedito el Gobierno por ahora y durante las mismas circunstancias, para hacer los gastos que demanda la manutención y socorro de los oficiales y tropa, con la moderación que exige la escasa situación de la Provincia.

16. — El Poder Ejecutivo de la Provincia puede proveer todas las canongías y prebendas que vacaren, y remover á los que por algún crimen se hagan dignos de semejante castigo, interin la Provincia de Córdoba, sea la única contribuyente para el sostén del coro de esta Iglesia Catedral.

17. — Las atribuciones esenciales del Poder Ejecutivo de la Confederación y las que el voto de las Provincias reunidas en Congreso tuviese á bien refundir en el Gobierno General de los Estados, serán límites del Poder Ejecutivo de este Estado.»



El 11 de Diciembre de 1821 «la Asamblea Provincial de Corrientes, convencida de la necesidad de un proyecto político de Gobierno y Administración que promueva la gloria, la prosperidad y la buena dirección en toda la Provincia, ha decretado en sus sesiones... y mandado observar en toda ella (la provincia) desde el día de su publicación», un Reglamento Provisorio Constitucional (110). No es una obra de largo aliento, ni que encierre grandes principios políticos ó doctrinarios, sino una copiosa serie de prescripciones que se refieren, casi todas, al Poder Ejecutivo. Contiene, sin embargo, algo que es conveniente hacer resaltar por el contraste que ofrece con toda la legislación argentina sobre los extranjeros, que haya conocido nuestro país desde 1810. Sabemos que los primeros Estatutos nacionales, por causas lógicas, habían restringido el uso de la ciudada-

(110) Copia del original manuscrito que existe en el Archivo General de Corrientes.

nía á los súbditos españoles solamente, medida que imponían el estado de guerra con la metrópoli y el recelo natural que produjo la conspiración de Alzaga. Corrientes, penetrada de ideas contrarias á la liberalidad con que siempre nuestras constituciones nacionales ó provinciales han tratado al extranjero, impone normas restrictivas en su Reglamento Provisorio que estoy comentando. Véase, en efecto, los artículos 10 y 11 de la Sección 2^a que trata de la ciudadanía. Dice el artículo 10: « Todo extranjero de la América que no fuese domiciliado ó no hubiese obtenido Carta de Ciudadanía, no podrá por aquel principio discurrir lo interior de la Provincia por estímulo del comercio ni por otro cualesquiera motivo: — se exceptúa al extranjero que fomentase establecimientos de agricultura », agregando en el artículo 11: « La ciudad y el puerto de Goya son los lugares en que podrán residir encargándose al Gobernador, Comandante y Jueces de partido la observancia de este artículo que solo lleva por objeto promover el interés de los hijos del país en pro de los derechos que efectivamente les pertenecen ». Aunque no corresponden á la índole del presente trabajo, he creído conveniente citar estos artículos como una curiosidad histórica, dado que es muy poco conocida la Constitución de que forman parte. Y, sin mayores comentarios, porque ellos nacen de la sola lectura, voy á transcribir la larguísima y detallada exposición que consagra á la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y que, como he dicho ya, comprende casi toda la Constitución. He aquí los artículos pertinentes:

SECCIÓN CUARTA. — PODER EJECUTIVO

« Artículo 1^o — Tocan al Poder Ejecutivo el mando, y dirección de todas las fuerzas de mar y tierra de la Provincia.

2^o — Conservar el orden, y la tranquilidad interior con precisa sujeción á la presente Constitución y la libertad y seguridad individual.

3^o — Auxiliar, libertar y proteger la libertad y seguridad del comercio interior y exterior.

4^o — Defender la integridad territorial de la Provincia.

5^o — La provisión de todos los empleos civiles y militares, en las vacantes y casi vacantes.

6^o — La paz y la guerra con acuerdo y con asentimiento de la Provincia reunida en Congreso.

7^o — En igual forma podrá abrir y concluir tratados y negociaciones de comercio, entendiéndose la observancia de

este artículo, con la calidad de por ahora y hasta las resultas del Congreso General de las Provincias federadas.

8º — La provisión y presentación á todas las piezas y beneficios eclesiásticos que deberá concluir con la autoridad eclesiástica del Obispado.

9º — Toca también al Gobierno y Poder Ejecutivo dar el pase exequatur á todos los despachos y patentes que la autoridad eclesiástica, secular y regular expidiesen en la capital de Buenos Aires, sin cuyo requisito no deberán los provistos ejercer sus empleos, ministerios y oficios.

10. — Al recibirse el Gobierno que se eligiere prestará ante el Congreso, en manos de su Presidente, el siguiente juramento. ¿Juráis por Dios sobre estos Santos Evangelios guardar la Constitución del Estado; que desempeñareis fiel y legalmente el cargo de Gobernador á que habéis sido promovido; que protegeréis la Religión Católica, Apostólica Romana, celando su respeto y observancia; que defenderéis el territorio de la Provincia contra toda agresión enemiga, y que cesaréis en el mando luego que os sea ordenado por el Congreso de la Provincia? Si así lo hicieseis Dios os ayude, y sino él y la Patria os demanden.

11. — El tratamiento del Gobernador será el de V. S.

12. — El Gobernador provisto será sólo por el término de tres años, su dotación la de mil pesos por cada año.

13. — Sólo puede ser Gobernador un oriundo de la Provincia, que sea de legítimo nacimiento.

14. — Si llegase el caso que el Gobernador muriese antes de cumplir el término de los tres años, recaerá el mando en la Municipalidad por todo el tiempo que reste á cumplirse los tres años determinados sin suspensión del sueldo del Gobernador.

15. — No puede el Gobernador bajo pretexto alguno impedir la celebración de Congresos Provinciales en las épocas, y casos determinados por el Reglamento, ni suspenderlos, ni disolverlos, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones: y los que aconsejen ó auxilién con cualquiera tentativa para tales actos son declarados traidores, y se perseguirán como tales.

16. — El Gobernador queda sujeto al juicio de residencia en los mismos términos que los Alcaldes ordinarios.

17. — El nombramiento del Juez de Residencia á los Gobernadores toca exclusivamente al Congreso.

18. — Los empleados civiles se considerarán perpetuos en sus respectivos empleos, y no podrán ser suspendidos ni removidos sin grave y justificada causa.

19. — Si el Gobernador es informado de la mala conducta

de algún empleado, podrá suspenderlo, actuando previamente un proceso informativo que así lo acredite.

20.—Hecha en estos términos la suspensión, deberá el Gobernador remitir el proceso informativo á las justicias ordinarias para que allí se sustancie y concluya la causa, con audiencia del empleado suspenso, el cual según el mérito que de ella resulte, queda separado perpetuamente del empleo ó restituído á su ejercicio.

21.—Al Gobierno toca la provisión del Interino en el antecedente caso y abonará el medio sueldo si la plaza fuese dotada por el tiempo de la interinidad: pero si no fuese de esta calidad gozará de todos los emolumentos que pertenecían al propietario.

22.—Al Gobierno toca la habilitación de edad á los menores, que no la tengan cumplida, para el manejo de sus patrimonios, y concederá esta gracia, sino después que el pretendiente hubiese acreditado con testigos fidedignos y de la mayor excepción, que son idóneos y expertos para tratar y contratar.

23.—La justificación de estas cualidades se hará en proceso formal por escrito, y no se accederá á la habilitación, sin haber oído antes al Defensor de Menores.

24.—Podrá el Gobernador en uno ú otro caso indultar la vida al reo, que estuviese sentenciado á muerte el 25 de Mayo; pero no usará de esta facultad extraordinaria, sino cuando concurren graves é importantes consideraciones.

25.—No podrá el Gobernador conocer por pretexto ni en manera alguna en las demandas civiles y criminales, y el quebrantamiento de este artículo será considerado como una abierta infracción de la presente Constitución.

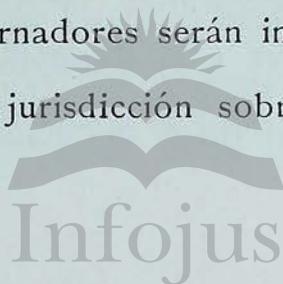
26.—El Gobernador podrá presidir, y procurar en los casos en que peligre la quietud y seguridad interior de la Provincia, cuya conservación le está encargada; y deberá remitir el proceso con el reo ó reos á la jurisdicción y conocimiento de las justicias ordinarias, para que allí sean oídos y sentenciados.

27.—El Gobernador auxiliará con la fuerza toda vez que la pidan las justicias ordinarias.

SECCIÓN SEXTA.—HACIENDA.

Art. 1º—Los Gobernadores serán intendentes de la Hacienda del Estado.

2º—Tendrán la jurisdicción sobre todo lo relativo á ella.



3° — Cuidarán bajo la más grave responsabilidad la debida recaudación, custodia é inversión de los caudales públicos.

4° — Sentenciarán las demandas que se pusiesen contra los caudales públicos, oyendo el dictamen del Fiscal de Hacienda.

5° — Este empleo será eventual.

6° — El Gobernador nombrará un Fiscal en todas las demandas que ocurran contra el caudal público y los pagos indebidamente decretados podrán reclamarse hasta tercera vez por el Ministro de Hacienda.

7° — Hecha la tercera reclamación el Ministro ejecutará los pagos.

8° — Todo pago indebidamente hecho será del cargo y responsabilidad de los Fiscales.

9° — El Gobernador podrá suspender los pagos mandados hacer en la antecedente forma siempre que por el estado del Erario se conozca que son incompatibles con las urgencias y preferentes atenciones del Estado.

10. — Todo pago ordinario y de reglamento podrá el Gobernador decretarlo por sí; pero no podrá hacerlo en los extraordinarios de cualquiera clase y condición, sin consulta y aprobación por escrito de la Municipalidad.

11. — El Ministro de Hacienda resistirá, y protestará los libramientos que se diesen sin aquel preciso requisito; el quebrantamiento de los dos anteriores artículos se tendrá por una abierta infracción de la Constitución.

12. — El Gobernador no podrá imponer pechos, contribuciones ni servicio alguno personal sobre los individuos de la Provincia.

13. — Esta facultad queda reservada á la Provincia reunida en Congreso.

14. — Al Congreso le toca también graduar por bastante la necesidad que pueda obligar á adoptar esta extraordinaria medida.

15. — Queda al arbitrio del Gobernador señalar el día en que haya de practicarse el corte y tanteo de la Caja y esta aprobación la hará repetir en los períodos que juzgue convenientes á evitar la defraudación del Erario público.

16. — La omisión del cumplimiento de este artículo será cargo en el juicio de residencia.

17. — Finalmente no siendo justo y compatible con las consideraciones de justicia á que son acreedores los ciudadanos que pertenecen á la República el que pierdan perpetuamente el derecho y la acción con que demandaron ó puedan demandar al Fisco del Estado con una sola sen-

tencia y no habiendo por otra parte, como no hay, agentes que pueden constituir un tribunal de apelación, contra la sentencia que pronunciare el Gobernador, se declara para conciliar aquel inconveniente que de las sentencias en materia de Hacienda, pueda interponer, el que se considerase agraviado, el recurso de súplica ante él mismo y que para rever nuevamente la causa y resolver la súplica, se asocie al Gobernador con dos individuos del Cabildo, á saber, el Alcalde de primer voto y el Regidor decano y lo que á pluralidad de votos se acordare para sentenciar, deberá poner fin al pleito.

SECCIÓN SÉPTIMA. — GUERRA

Artículo 1º — El Gobernador es Capitán General de la Provincia.

2º -- Mandará todas las fuerzas de mar y tierra, pero no podrá tener el mando inmediato de algún regimiento, batallón ó compañía.

3º — Desde Capitán hasta Sargento ninguno obtendrá grado alguno sin saber leer y escribir.

4º — Los comandantes de partidos serán considerados con el grado de Capitanes del Ejército.

5º — El Gobernador determinará el pie de Guerra efectivo de cada comandancia en tiempo de paz y su dotación con consideración á los cortos ingresos del Erario y á la pobreza del país.

6º — Ningún oficial, cabo, sargento ni soldado será ejecutado con pena de muerte ú otra aflictiva de cuerpo sin haber sido antes procesado y sentenciado en consejo de guerra, según la clase á que pertenezca el reo.

7º — El quebrantamiento de este artículo será infracción á la Constitución.

8º — El Gobernador visitará la Provincia una vez por año, y siempre que hubieren fundados recelos contra la quietud y tranquilidad del interior.

9º — La visita en este caso será acordada antes con la Municipalidad donde por acuerdo reservado se expresen los motivos que la hagan forzosa y conveniente.

10. — La Municipalidad determinará el sobresueldo ó gratificación que deba llevar el Gobernador durante la visita, bien sea esta ordinaria ó extraordinaria.

11. — El Gobernador hará la visita á su costa sin exigir otro servicio que el gravamen de la carrera de las postas.

Infojus

12. — La escolta no pasará de diez hombres incluso el oficial ó sargento que la encabece y los víveres que consumiese en sus marchas pagará el Gobernador por su precio corriente del país.

13. — Cualquiera vejación que recibiesen los vecinos durante la visita será de cargo en el juicio de residencia, encargándose muy seriamente al Gobernador cuide de evitar este género de abusos que, sobre indecorosos á su alto cometido, son al mismo tiempo señales evidentes de la opresión y tiranía interior.

14. — Consultando el decoro del Gobierno se prohíbe absolutamente que el Gobernador reciba obsequios ni regalos por considerarse que son unos verdaderos sacrificios que arranca el temor bajo el aspecto de voluntarios, y principalmente porque llevan el vicioso carácter de baratería que aleja del corazón de los ciudadanos la buena opinión del Gobernador y de los principios de su conducta.

15. — El Gobernador reducirá la fuerza cívica á los verdaderos principios de administración.

16. — En ella no podrá ser oficial, cabo ni sargento alguno que no sea hijo del país, exceptuándose de esta regla aquéllos que tuviesen en la Provincia casa ó familia.

17. — El Gobernador no podrá por sí solo comprar y concertar los precios de armamentos y artículos de guerra.

18. — Toda compra y negociación de esta naturaleza, será propuesta y acordada por el Gobernador en unión con el cuerpo de la Municipalidad y el Ministro de Hacienda.

19. — Los libramientos que se girasen sin el antecedente requisito quedarán sin efecto y el Ministro resistirá su cumplimiento.»

Este Reglamento, como se ve, contiene disposiciones curiosísimas que merecerían un detenido estudio que no puedo hacer en el presente trabajo, por impedírmelo la extensión que va tomando y los muchos puntos que aun me quedan por tratar. Por esta demasiado larga transcripción, se puede observar que el Poder Ejecutivo lo era todo, tanto, que la Asamblea se creía en la obligación de reglamentar sus actos más insignificantes. Es esta una Constitución curiosa y hasta original que ha tomado relativamente poco de los antecedentes nacionales anteriores, prefiriendo antes que redactar la solemne copia que produjera Córdoba, establecer detalladamente, como en un reglamento de oficina, todo cuanto se refería á la administración y gobierno de una provincia pobre y sin mayores horizontes en esos años.



Al Reglamento Provisorio Constitucional de la Provincia de Corrientes que he extractado, sigue en orden de fecha un Estatuto que sancionó la Legislatura de Salta, en sesión de 19 de Diciembre de 1821 y que fué redactado por don Facundo Zuviría. De este documento no he encontrado sino referencias aisladas que acreditan su existencia, pero no su texto original. Me he dirigido al doctor Bernardo Frías, erudito historiador de Güemes y de la Provincia de Salta y al doctor Domingo Güemes que conserva en su poder valiosísimos documentos de familia en un rico archivo, sin resultado de ninguna clase. En consecuencia, me limito á indicar su existencia y la fecha de su sanción, lamentando haberme visto en la imposibilidad absoluta de dar con su texto en forma alguna.

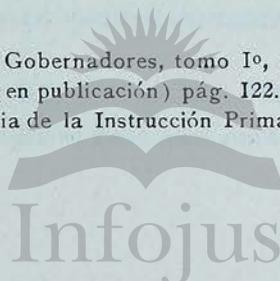


El 4 de Marzo de 1822, el Congreso Entrerriano sancionó el Estatuto Provisorio Constitucional de la Provincia. Respecto á este Estatuto se han hecho afirmaciones inexactas, bajo la fe de Zinny, buen conocedor de las provincias, quien dice del Congreso Entrerriano (111) que «dictó y sancionó la primera Constitución de la Provincia (siendo también la *primera* de las demás Provincias de la República)». Esa prioridad se ha creído por muchos. Benigno T. Martínez, en su Historia de Entre Ríos, rectificando un concepto de un autor (112) afirma que es la segunda, pues viene después de la de Salta. A mi vez yo rectifico á Martínez, á la espera de una enmienda posterior de parte de otro; la de Entre Ríos fué la quinta Constitución (sería la sexta si incluyéramos el Reglamento de Ramírez que regía para Corrientes, Entre Ríos y Misiones) que tuvo una provincia argentina, existiendo antes de ella las que he enumerado en las páginas precedentes. El error es disculpable, por la falta que ya he mencionado de una obra que comprenda todas las disposiciones constitucionales que han sancionado hasta hoy la Nación y las Provincias. Yo mismo he incurrido en él asignando prioridad sobre todos los esbozos constitucionales al Reglamento de Ramírez, en una obra que se publicó en 1910 (113).

(111) Zinny, Historia de los Gobernadores, tomo 1º, pág. 446.

(112) Obra citada, tomo 2º (en publicación) pág. 122.

(113) Juan P. Ramos, Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina, tomo 2º, pág. 124.



El Estatuto Provisorio Constitucional que dictara la Provincia de Entre Ríos bajo el progresista gobierno del General don Lucio Mansilla, es la Constitución más armónica, más ponderada, más desprovista de inútil fraseología que hasta su sanción, y aun mucho después, existiera en las Provincias. No obstante tomar sus principios generales de los antecedentes nacionales de 1815, 1817 y 1819, revela un sincero esfuerzo de adaptación á las necesidades locales que no encontramos en las demás. Voy á limitarme á transcribir los artículos pertinentes al Poder Ejecutivo, sin hacer sobre ellos ningún comentario, pues de intentarlo en todas las Constituciones provinciales que debo citar en esta enumeración, el presente trabajo, como he dicho antes, adquiriría proporciones que excederían los límites forzosos que me he impuesto. He aquí sus principales disposiciones sobre el punto (114):

«Art. 4º — La administración del Estado se expedirá en adelante por un Congreso de Diputados Representantes de la Provincia, los cuales tendrán abiertas sus sesiones ó las suspenderán, según lo exijan los negocios de ella; por un Gobernador electo por dicho Congreso, en quien residirá el Poder Ejecutivo de la Provincia, siendo el Jefe Superior militar y político de ella, con el tratamiento de Señoría y que la gobernará por el término de dos años por las leyes, estatutos y reglamentos que dicho Congreso sancionase sucesivamente y por los jueces y tribunales de justicia que se establezcan.

Art. 32. — Al Congreso saliente toca la elección de Gobernador y la deberá hacer quince días antes de su fincamento, para que quede el electo posesionado del cargo en un mismo día con el nuevo Congreso.

Art. 42.— Al Congreso entrante corresponde recibir cada bienio del Gobernador saliente, la cuenta general de las rentas públicas, examinarla y juzgarla.

Art. 52.— El Gobierno y Poder Ejecutivo de la Provincia se expedirá por la persona en quien recaiga la elección de Gobernador.

53. -- Ninguno podrá ser elegido Gobernador de la Provincia, que no tenga las calidades de ciudadano natural de la Unión y treinta y cinco años de edad cumplidos.

54.— Tampoco podrá ser elegido ningún Diputado del Congreso.

55.— Antes de entrar al ejercicio del cargo, hará el Go-

(114) Martínez, Historia de Entre Ríos, tomo 2º, pág. 100.

bernador en manos del Presidente del Congreso y á presencia de toda la Sala reunida, el juramento siguiente: Yo N. juro por Dios nuestro Señor y estos Santos Evangelios que desempeñaré fielmente el cargo de Gobernador que se me confía, y haré cumplir la Constitución de la Provincia y todas las disposiciones que le toquen por el Congreso y Gobierno General de la Nación, que no me opondré á ellas en manera alguna; y que gobernaré la Provincia en paz y justicia por las leyes.

56.— Durará en el cargo por el tiempo designado en el artículo 4º, sección 1ª, con el tratamiento que allí mismo se expresa.

57.— En caso de enfermedad, ausencia ó muerte del Gobernador, lo será provisionalmente el que se eligiese por el Congreso.

58.— Si esto sucediese durante la interrupción de las sesiones, de modo que no pudiese proveerse de pronto la convocación, tomará el mando de las armas el oficial más antiguo y de mayor graduación de la Provincia que se hallase en la Capital, y recaerá lo político en el Diputado de esta Villa Capital y Departamentos.

59.— Al dicho Diputado toca en tal caso, convocar inmediatamente el Congreso para que proceda á la elección de Gobernador y demás que ocurra de su resorte.

60.— La elección se hará por el tiempo que falte para el bienio corriente del antecesor, si pasase de seis meses. De ellos para abajo, se le contarán de supererogación al bienio sucesivo.

61.— El Gobernador de la Provincia será elegido como lo previene también el citado artículo 4º, sección 1ª, y el artículo 32, sección 4ª.

62.— La votación será pública y los votos de los cinco harán la elección.

63.— Cuatro votos de los cinco harán elección.

64.— Si después de tres votaciones ninguno obtuviese esta mayoría, los dos sujetos entre quienes estén divididos los Diputados con más votos se sortearán y será Gobernador el que la suerte designe.

65.— Todo esto deberá verificarse acto continuo desde que se dé principio á la elección.

66.— El actual Gobernador acaba su bienio el día último de Diciembre del año mil ochocientos veintitrés.

67.— El Gobernador podrá ser reelegido por una sola vez con votos unánimes.

68.— El Gobernador tiene las atribuciones que le declara el artículo 4º, sección 1ª.

69.— Como jefe militar manda toda la fuerza que la Provincia tuviese de cualquier clase que ella sea, hasta que á la formación del Congreso General y Poder central de la Nación, reciba este punto los arreglos que correspondan, á los que se sujetará en todas sus partes.

70.— Publica y hace ejecutar las leyes que han recibido sanción.

71.— El Gobernador saliente, á presencia del nuevo electo, del Congreso que acaba y de los nuevos Diputados, hace la apertura de las sesiones del Congreso en los períodos que se renueva, informando sobre el estado del gobierno, mejoras y demás que considere digno de su conocimiento.

72.— Convoca extraordinariamente al Congreso cuando así lo exige el interés de la Provincia en la interrupción de las sesiones.

73.— Puede proponer por escrito al Congreso los proyectos, medidas, mejoras ó reformas que estime necesarias ó convenientes.

74.— Nombra por sí solo todos los empleados militares de la Provincia, con sujeción á las disposiciones que emanen sobre este punto del Congreso General de todas, á la formación del poder central de la Nación.

75.— Nombra asimismo todos los demás empleados civiles y políticos que no se exceptúan especialmente en este Estatuto ó por las leyes, con la misma sujeción en este orden al Congreso General que expresa el artículo anterior.

76.— Nombra por sí su Secretario; pero no puede destituirlo sin causa probada, y obtener con vista de ella, el consentimiento del Congreso.

77.— El Secretario es responsable de mancomún con el Gobernador de todo lo que autorice contra este Estatuto ó contra las leyes.

78.— Previene las conspiraciones, sofoca los tumultos y rechaza por ahora toda invasión extranjera con la reserva del artículo 74 de esta sección.

79.— Todos los objetos y ramos provinciales de Hacienda y Policía, como todos los establecimientos públicos, científicos y de todo otro género formados ó sostenidos con fondos de la Provincia, son de la inspección y resorte del Gobernador, bajo las leyes ú ordenanzas que los rijan.

80.— Al Gobernador toca pedir á los Ministros de Hacienda en todos sus ramos los estados y cuentas de ellos, cada y cuando le parezca conveniente, como reglarlo todo en los mejores términos que consulten su seguridad y buena administración, de que es responsable conforme á lo prevenido en el artículo 42, sección 4^a.

81. — Confirma ó convoca con arreglo á las ordenanzas y á la calidad de por ahora, conforme á las reservas de los artículos 67 y 74 de esta sección, las sentencias de los reos militares pronunciadas en los tribunales de su fuero.

82. — Con la misma reserva puede por ahora indultar de la pena capital á un criminal ó conmutársela cuando concurren algunos poderosos motivos de equidad, ó algún grande acontecimiento que haga plausible la gracia. »



A esta Constitución que, como he dicho, es, á mi juicio, la mejor que hasta entonces se hubiera dado una Provincia, sigue en orden de fecha el « Reglamento Constitucional para la nueva Provincia de Catamarca, dado por su Asamblea » el 11 de Julio de 1823 (115). La nueva Provincia que era tal desde su segregación de Tucumán en 25 de Agosto de 1821, estaba entonces en plena labor de reconstrucción administrativa y política, bajo el gobierno del Coronel don Eusebio Gregorio Ruzo. Quiso tener y dictó su Reglamento constitucional, inspirado directamente en los antecedentes nacionales que hasta entonces habían estado en vigencia ó que habían sido sancionados. Como el Estatuto del año 1815 y el Reglamento del año 1817, derivados del proyecto de Monteagudo, es, al mismo tiempo que una Constitución, un tratado codificado de moral política. Su espíritu es amplio. No contiene ninguna clase de disposiciones restrictivas, ni subordina al Poder Ejecutivo todos los demás poderes del Gobierno, á lo menos en la letra y en el espíritu de su redacción. Permite en su artículo 92 que cualquiera pueda ser Gobernador de la Provincia con tal de tener las calidades de ciudadano y de « natural del territorio de las Américas libres ». Veamos, sin hacer ningún comentario especial, como consideraba y reglamentaba la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

« Art. 75. — Como jefe militar mandará todas las fuerzas que la provincia tenga, de cualquier clase que ellas sean, salvo las Providencias que tiene tomadas en el particular la Asamblea, ó que en adelante se dictaren.

76. — Debe publicar y hacer ejecutar todas las leyes que han recibido sanción.

77. — El Gobernador saliente hará la apertura de las sesiones de la Asamblea que se renueve, á presencia del

(115) Federico Espeche. La Provincia de Catamarca, pág. 401.

nuevo electo conforme al artículo 55, y de los nuevos Diputados, informando sobre el estado del Gobierno y demás que considere digno de su conocimiento.

78. — El Gobernador convoca extraordinariamente á la Asamblea cuando así lo exija el interés de la Provincia, en las interrupciones de las sesiones.

79. — Puede proponer por escrito á la Asamblea los proyectos, medidas y reformas que estime necesarias ó convenientes.

80. — Nombra por sí todos los empleos militares de la Provincia, igualmente que los políticos y de Hacienda; pero deberá obtener de la Asamblea la aprobación de los respectivos despachos.

81. — Tendrá un Secretario que dotará la Legislatura; pero siendo responsable de los actos del gobierno sólo el Gobernador, él lo nombrará y destituirá cuando guste.

82. — Previene las conspiraciones, sofoca los tumultos y rechaza toda invasión extranjera.

83. — Todos los objetos y ramos provinciales de guerra, hacienda y policía, como todos los establecimientos públicos, científicos y de otro género formados y sostenidos con fondos de la Provincia, son de la inspección y resorte del Gobierno bajo las leyes ú ordenanzas que los rijan, y con sujeción á las leyes generales, principalmente del Código de Intendentes en lo que no esté revocado legítimamente ó se revocare.

84. — Al Gobierno toca pedir al Ministro de Hacienda en todos sus ramos, los estados y cuentas de ellos, cada y cuando le parezca conveniente, como reglarlo todo en los mejores términos, que consulten su seguridad y buena administración, de que es responsable sin duda alguna.

85. — Confirma y revoca con arreglo á las ordenanzas las sentencias de los reos militares pronunciadas en los casos y forma que reglamente la Legislatura.

86. — No ejercerá jurisdicción alguna civil ó criminal, de oficio, ó á petición de parte.

87. — Cuando la urgencia del caso le obligue á arrestar á algún ciudadano, deberá ponerlo dentro del tercero día á disposición de los magistrados respectivos de justicia, con los antecedentes y motivos para su juzgamiento.

88. — Se exceptuará el caso en que la causa del arresto sea de tal naturaleza, que por ella se halle comprometida la seguridad del país, ó el orden y tranquilidad pública, en cuyo evento tendrá al reo ó reos á su disposición por todo el tiempo necesario á tomar las medidas de seguridad, haciendo después la remisión á los jueces, todo de acuerdo

con el juez de Alzadas, y el Procurador Síndico General, y en defecto del primero el Juez de Comercio, y del segundo el Defensor de Menores, siendo responsables de mancomún los que concurriesen.

89. — La elección del Gobierno dispuesta en el artículo 55, se hará por votación pública, dando los votos de palabra, y con uno sobre la mitad de Diputados.

90. — Si después de tres votaciones, ninguno obtuviere la anterior mayoría, los dos sujetos entre quienes estuvieren divididos los Diputados con más votos se sortearán, y será Gobernador el que la suerte designe.

91. — Todo esto deberá verificarse acto continuo desde que se de principio á la elección.

92. — Ninguno podrá ser elegido Gobernador de la Provincia, que no tenga las calidades de ciudadano natural del territorio de las Américas libres, y veintiseis años de edad cumplidos.

93. — Antes de entrar al ejercicio de su cargo, hará el Gobernador en manos del Presidente de la Asamblea el juramento siguiente: Yo, N., juro por Dios nuestro Señor, y estos Santos Evangelios que desempeñaré fielmente el cargo de Gobernador Intendente y Capitán General que se me confía; que conservaré la integridad de la Provincia; que cumpliré y haré cumplir cuanto en este Reglamento está ordenado, mientras no se revoque, y que gobernaré en paz y justicia por las leyes.

94. — Los Gobernadores durarán en el cargo el tiempo de dos años.

95. — En el caso de enfermedad, ausencia de más de dos meses, acusación ó muerte del Gobernador, lo será provisoriamente el que nombrase la Asamblea.

96. — Si esto sucediere durante la interrupción de las sesiones, tomará el mando el Alcalde de primer voto.

97. — A los tres días de este suceso, la Comisión Permanente que deberá dejar la Asamblea, conforme le parezca, la convocará y reunirá á la mayor brevedad á llenar el vacío de Gobernador por su elección.

98. — La elección se hará por el tiempo que falta al anterior.

99. — Tendrá por sus servicios la cantidad que le señale la Legislatura, la cual no se podrá variar á favor del que gobierne al tiempo de hacer el aumento.

100. — Su tratamiento será el de Usía.

101. — Podrá ser reelegido una vez y no más».

El espíritu de esta Constitución que en parte revela que ha tomado también de modelo á la de Entre Ríos, demues-

tra ponderación y flexibilidad. No es un trabajo original y amplio sino una modesta y buena compilación de elementos y antecedentes de origen nacional, adaptados en lo posible á las necesidades de una Provincia pobre de reciente nacimiento, que no aspiraba sino á desarrollar en paz y seguridad, sus fuerzas económicas y políticas. Contiene sanos principios de doctrina que si no pudieron ser aplicados al pie de la letra, por la inorgánica vida de los años subsiguientes, son dignos á lo menos de ser recordados como un índice demostrativo del pensar de las clases dirigentes de la Provincia en 1823.



«El Congreso General de la Provincia de Corrientes, considerando la necesidad de reformar la Constitución Política de la Provincia» (116) dictó una nueva Constitución el 15 de Septiembre de 1824. La reforma se limitó nada más que á detallar con un poco de extensión las funciones que el antecedente provincial de 1821, asignaba en términos generales á la Legislatura. En todo lo demás permanece casi idéntica la nueva Carta con solo modificaciones insignificantes de ordenación de artículos y de depuración del texto. En consecuencia, no transcribiré los artículos que conciernen al tema del presente trabajo, por no hacer repeticiones que resultarían completamente inútiles y desprovistas de objeto.



La última Constitución provincial que me falta reseñar antes de entrar al estudio de la unitaria nacional de 1826, es la *Carta de Mayo* que dictó la Honorable Junta de los Representantes de la Provincia de San Juan (117) el 3 de Julio de 1825 y que el Gobernador don Salvador María del Carril promulgó el 15 del mismo mes y año. Es un documento notabilísimo que consagra avanzados principios de moral política, religiosa y social, dignos de un gobierno que trató por todos los medios de levantar el nivel de la cultura pública en todo el territorio de la Provincia. Pero, como no contiene ningún detalle de la organización y funcionamiento de los diversos poderes del Estado, me limito solamente á citarla sin poder transcribir ninguno de sus artículos.

(116) Folleto impreso en la Imprenta del Estado, Corrientes, 1824, 37 páginas.

(117) Nicanor Larrain, *El País de Cuyo*, pág. 439.

CAPÍTULO VI

El Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1826.

Desde la desaparición del Poder Ejecutivo Nacional en los días primeros de 1820, no obstante no estar disuelto el vínculo de la nacionalidad en el espíritu de nadie, ninguna entidad local había reencarnado sus funciones hasta la reunión del Congreso Nacional de 1824. El 23 de Enero de 1825 el Congreso sancionó la ley que se ha llamado *fundamental*, después de una larga é interesante discusión. Ella nos da el criterio que presidiera las deliberaciones futuras de esa gran asamblea histórica. Voy á transcribir su texto íntegro (118):

«Art. 1º—Las Provincias del Río de la Plata, reunidas en Congreso, reproducen por medio de sus Diputados y del modo más solemne el pacto con que se ligaron desde el momento en que sacudiendo el yugo de la antigua dominación española se constituyeron en nación independiente, y protestan de nuevo emplear todas sus fuerzas y todos sus recursos para afianzar su independencia nacional y cuanto pueda contribuir á su felicidad.

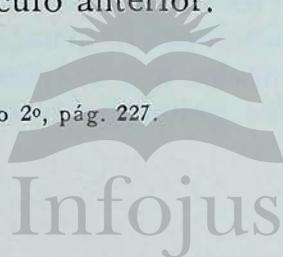
2º—El Congreso General de las Provincias Unidas del Río de la Plata es y se declara *constituyente*.

3º—Por ahora y hasta la promulgación de la Constitución que ha de reorganizar el Estado, las Provincias se regirán interinamente por sus propias instituciones.

4º—Cuanto concierne á los objetos de la independencia, integridad, seguridad, defensa y prosperidad nacional, es del resorte privativo del Congreso General.

5º—El Congreso expedirá progresivamente las disposiciones que se hiciesen indispensables sobre los objetos mencionados en el artículo anterior.

(118) Frías, obra citada, tomo 2º, pág. 227.



6° — La Constitución que sancionare el Congreso será ofrecida oportunamente á la consideración de las Provincias y no será promulgada ni establecida en ellas hasta que haya sido aceptada.

7° — Por ahora y hasta la elección del Poder Ejecutivo Nacional, queda éste provisoriamente encomendado al Gobierno de Buenos Aires con las facultades siguientes :

- 1° Desempeñar todo lo concerniente á 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 á los demás Gobiernos todas las resoluciones que el Congreso expida en orden á los objetos mencionados en el artículo 4°.
- 4° Elevar á la consideración del Congreso las medidas que conceptúe convenientes para la mejor expedición de los negocios del Estado.

8° — Esta ley se comunicará á los Gobiernos de las Provincias Unidas por el Presidente del Congreso».

Esta Ley Fundamental venía á ser un paso tímido que realizaba el Congreso en el camino de la reorganización de la Nación. No era posible, en efecto, en aquellos momentos azarosos pensar en construir de una sola pieza un Poder Ejecutivo fuerte y centralizado. Se oponían á ello toda clase de intereses locales de las Provincias. Los Gobernadores del interior que habían llegado á crear un estado de cosas favorable á sus ambiciones de predominio personal; la idea de federación que estaba en sus espíritus, vigorizada por un ya largo ejercicio de las autonomías independientes que habían conseguido cimentarse en cada jurisdicción; la desconfianza instintiva hacia todo lo que viniera de Buenos Aires con tendencias absorbentes, al parecer; la indecisión reinante respecto á la noción misma de la forma de gobierno, etc., hacían inaplicable el pensamiento de crear por una ley un Poder Ejecutivo central digno de ese nombre. Por eso, semejante pensamiento no se le ocurrió, ni pudo ocurrírsele, á ningún Congreso. El Congreso, pues, forzosamente, se limitó á sancionar la llamada posteriormente Ley Fundamental. No hay más que leer su texto y las discusiones de los Diputados, para alcanzar á comprender exactamente su espíritu. Se atendía, con ella, á lo más inmediato, á lo más urgente, esto es, á llenar las funciones internacionales del nuevo Estado que recién comenzaba á ser reconocido por las demás naciones, á dar rumbos generales para el futuro y á determi-

nar que el Gobierno de Buenos Aires se ocuparía interinamente de tales ó cuales limitadas exigencias de carácter nacional del momento. El Gobernador Las Heras comprendió la realidad de la situación creada á la República por la Ley Fundamental y, para justificar y encauzar su acción futura, para indicar los límites y las necesidades del nuevo mandato nacional que se le confería, pasó á las Provincias la siguiente circular que voy á transcribir, porque ella, mejor que cualquier comentario, nos da la verdadera sensación subjetiva del estado en que se encontraba el país para organizar debidamente un Gobierno central que armonizara su acción con los Gobiernos locales de las jurisdicciones políticas del interior (119):

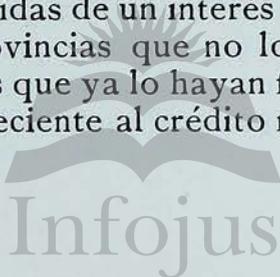
«Departamento de Gobierno.—Buenos Aires, Enero 28 de 1825. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al aceptar el encargo de desempeñar las funciones del Poder Ejecutivo General, que le ha sido encomendado provisoriamente por el artículo 7º de la Ley Fundamental, sancionada por el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, ha contado con la cooperación eficaz de los Gobiernos de las demás Provincias, y se dirige ahora al Señor Gobernador de. . . . en continuación de la correspondencia y relaciones establecidas para el grande objeto de la organización Nacional. Instalado ya el Congreso Nacional, el honor y el interés general de los Gobiernos demandan toda especie de atención y sacrificios para que esta obra de sus manos corresponda á los deseos y necesidades de los pueblos, no menos que á la expectación de las Naciones que nos observan. Mas para que los esfuerzos de los Gobiernos no se malogren, es indispensable que ellos vayan de acuerdo y establezcan una comunicación regular y enteramente franca y cordial entre sí, respecto de sus doctrinas políticas y del estado y circunstancias respectivas de sus Provincias. El Gobierno de Buenos Aires se propone esto como un deber sagrado, y en consecuencia va á hacer al Señor Gobernador las observaciones que juzga más urgentes y que llamarán sin duda toda su atención. Desde que el Gobierno de Buenos Aires abrió sus relaciones con los demás, á efecto de reunir un Congreso General, estableció como primera base el respeto á las autoridades é instituciones existentes. Su 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

(119) Registro Nacional, tomo 2º, pág. 72.

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, á juicio del Gobierno de Buenos Aires, ha asegurado la autoridad del Congreso y la reorganización de la Nación.

El Congreso ha escapado por ella de comprometerse en el inextricable laberinto de las pretensiones, de los celos, de las preocupaciones locales, que nunca podría arreglar por sí y de cuyo empeño sacaría un infalible descrédito, que habría merecido ciertamente, desde que llegase á desconocer el riesgo y la imprudencia de semejante compromiso. Los pueblos por su parte poco tienen que temer de los errores ó de las desviaciones del Congreso; sus negocios domésticos, la administración interior, todo cuanto puede serles de un inmediato interés, queda en sus propias manos, nada pierden y mucho esperan del Cuerpo Nacional. La marcha de éste está expedita y fácil, la adhesión de aquéllas debe ser natural y sincera. El principio que ha sentado el Congreso General en el artículo 3º, después de haber asegurado su existencia y colocado su autoridad en la altura que le corresponde para no perecer, alumbró el camino y desvaneció las sombras en que parecían envueltas las dos cuestiones más graves y más peligrosas, á saber: el establecimiento de un Poder Ejecutivo y la creación de un Tesoro Nacional. La insubsistencia de los Gobiernos Generales que hasta aquí han tenido lugar en las Provincias, y los recuerdos odiosos que han dejado á los pueblos, han nacido, á juicio del Gobierno, de un error funesto, esto es, el de comprometer á un Gobierno Nacional á llenar por sí las diversas exigencias de cada pueblo en un vasto territorio y ejercer su acción directamente sin las modificaciones de las autoridades locales y sin los conocimientos peculiares y prácticos de cada uno. Este compromiso es superior á la capacidad humana. La acción directa del Gobierno General lastima una multitud de intereses municipales al ejecutar la ley más saludable, y no sirve ó sirve inadecuadamente á un número de deseos laudables y vehementes en cada distrito. De aquí mil odios y mil esperanzas engañadas, de aquí la inercia, las resistencias sordas, la agitación, el choque y la disolución enseguida. Los pueblos no pueden sufrir la acción del Gobierno, éste no puede sostenerla, más si se procede en consecuencia del principio sancionado por el Congreso Nacional, es fácil advertir que puede constituirse un Poder Ejecutivo permanente sin tales inconvenientes. Más envuelta aún y más difícil parece la absolución del problema de la formación de un Tesoro Nacional. Es evidente que las rentas

y productos de las Provincias no bastan hoy á sus necesidades ordinarias y que para los gastos nacionales son insuficientes. La creación de rentas es urgente sin duda, al paso que se cree obra larga, peligrosa y difícil en el estado actual de los pueblos, pero esta empresa sería no solo difícil sinó imposible absolutamente si por la Ley Fundamental no se hubiese dejado á cada una de las Provincias sus propias instituciones y á sus Gobiernos la facultad de cooperar activa é inmediatamente. Si ha de subsistir la Unión, si ha de formarse cuanto antes un Poder Ejecutivo General y sentir los pueblos los beneficios que esperan y necesitan de su reorganización nacional, es preciso que cada Gobierno de las Provincias entre sin perder tiempo en la obra de formar el Tesoro Nacional, y el de Buenos Aires cree que cumple con lo que debe, explicando francamente al Señor Gobernador á quien se dirige, sus ideas prácticas en esta importante materia. Es cierto que las contribuciones é impuestos no pueden bastar hoy á las necesidades de cada Provincia, ni á las generales de la Nación para su seguridad, defensa y prosperidad. Por consecuencia debe formarse un crédito nacional y para que éste pueda formarse parece indispensable: 1º — Arreglar cada Provincia su administración interior sobre un pie de estricta economía; esto es, que no se gaste más, en administrarse, que lo puramente necesario al buen servicio. 2º — Publicar con exactitud los medios y recursos de la Provincia y sus gastos, sin temor de que aparezca un déficit, porque el crédito no se perjudica, tanto por el conocimiento de un déficit, como por el misterio, por la incertidumbre y confusión. 3º — El establecimiento de impuestos con inteligencia y arreglo á los buenos principios, para que ellos perjudiquen lo menos posible á la acción productiva de la industria, que es la fuente de la riqueza pública y el fondo inagotable de las rentas. 4º — Examinar y hacer conocer las propiedades públicas que pueden hacerse valer, y servir de hipoteca á las deudas que contraiga la Nación. 5º — Establecer como ley sagrada la inviolabilidad de las propiedades y de las personas en cada una de las Provincias. De este modo, decretándose cada Provincia sus impuestos, arreglando cada una sus gastos y juzgando de sus inversiones, quitará al Gobierno General todo lo odioso de una ejecución mal apropiada y facilitará las luces y conocimientos que el Congreso y el Ejecutivo necesitan para dar dirección al todo y no equivocar las medidas de un interés nacional. El crédito se formará en las Provincias que no lo tengan, él vendrá á aumentar el de aquéllas que ya lo hayan formado, y su fuerza unida dará un vigor creciente al crédito nacional, que bastará



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

no solo á cubrir los gastos ordinarios y extraordinarios de defensa y conservación del Estado, sino á fomentar aquellos grandes manantiales de riqueza peculiares de cada Provincia y que es indispensable fomentar para que gozando el pueblo del fruto de la independencia, pueda contribuir cada vez más y con menos violencia. Aquí, el gran principio de conservar lo que existe, vuelve á presentarse con toda su importancia. Es preciso respetar y conservar el crédito que se halle ya formado en cualquiera de las Provincias, no disminuirlo, no anularlo con exigencias enormes é indefinidas, que asusten á la imaginación é inspiren desconfianza, porque la ruina del crédito de una Provincia será una pérdida nacional. Por el contrario, la marcha es nacionalizar ese crédito, acumular á él el que se vaya formando cada una de las demás provincias. Así todas se verán mutuamente enlazadas por sus intereses ó enriquecidas con el crédito común y en aptitud de caminar largos pasos á la prosperidad y á la opulencia. En vez de ocupar el tiempo en disputas tan pueriles como odiosas, es preciso, á juicio del Gobierno de Buenos Aires, sentar decididamente el principio de que, cada Provincia dispone, administra y distribuye los recursos que le da su población, su situación ó sus peculiares ventajas, y proceder sin demora á sacar todo el partido de ellas para el bienestar interior de cada una, que debe constituir la fuerza y el poder de la Nación que se han resuelto á formar, con el fin de asegurar su prosperidad particular y de obtener aquellas ventajas que solo puedan esperarse de una asociación nacional. El Gobierno de Buenos Aires ha revelado al Señor Gobernador de..... hasta lo más íntimo de sus sentimientos en los puntos graves que abraza esta su primera comunicación. Solo este lenguaje le ha parecido digno de la posición de los Gobiernos de las Provincias y de los pueblos que rigen. El será correspondido ciertamente, y esta esperanza le anima para arrostrar de nuevo todo género de trabajos y sacrificios á fin de sostener el grande y honroso objeto que se propusieron las Provincias en la instalación del Congreso Nacional. El Gobierno de Buenos Aires, saluda con su mayor consideración al Señor Gobernador á quien se dirige.— *Juan Gregorio de Las Heras.* — *Manuel José García*».

He aquí transcripto tan notable documento, uno de los pocos producidos en nuestra historia civil, en que no se ha pretendido disfrazar la verdad con la pompa de oropel de las palabras oficiales y solemnes que tanto deslustran nuestros anales del pasado. Esa era la realidad de la situación argentina. El mal de la desorganización había sido demasiado



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

intenso como para que desapareciera por arte de birlibir-loque. Las Heras y el Congreso supieron apreciar exactamente el fondo de las cosas, cuando libraban al futuro el perfeccionamiento del estado de cosas presente; pero, el Congreso, al crear ese Gobierno provisorio nacional de tan limitadas facultades que se confiaba á un Gobierno provincial, había edificado en el vacío. Esa creación no venía á ser sino un temperamento ocasional destinado á una vida muy corta. Tan es así, que el 11 de Julio de 1825 el Gobernador Las Heras hizo formal renuncia de las funciones anexas que le fueron encomendadas el 23 de Enero en la Ley Fundamental. El Congreso, después de una discusión, cuyos conceptos vertidos eran altamente satisfactorios para el Gobernador de Buenos Aires, rechazó su renuncia, en sesión de 16 de Julio. Las Heras aceptó el sacrificio que se le imponía, manifestando en oficio de Julio 20 que lo hacía pidiendo al Congreso que «se digne acelerar la medida de establecer el Supremo Poder Ejecutivo Nacional permanente» (120).—Las cosas iban paulatinamente forzando esta solución. Paso á paso se fué poniendo en manos del Ejecutivo provisorio, ramos fundamentales de Gobierno y de Administración que no podían permanecer más tiempo en la perniciosa desvinculación de una federación de hecho y no de derecho, como era la que formaban entonces las Provincias. Las Actas de las sesiones del Congreso, que no han sido todavía estudiadas con la detención y el amor que merecen, son interesantísimas bajo este punto de vista. Por fin, en sesión de 28 de Enero de 1826, el diputado por Córdoba, Dr. Elías Bedoya, presentó al Congreso un proyecto de ley creando el Poder Ejecutivo Nacional que fundó con breves palabras (121).

La necesidad de la creación pareció tan evidente al Congreso, que la Comisión de Negocios Constitucionales presentó su proyecto de ley el 3 de Febrero, siendo aprobado, en general, el mismo día, por 30 votos contra 5, terminando definitivamente en el día seis, después de una luminosa discusión. He aquí el texto de la ley (122):

«El Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, ha acordado y decreta la siguiente ley:

Art. 1º.—Siendo ya oportuna y urgente la instalación del Poder Ejecutivo Nacional de un modo permanente, y

(120) Frías, obra citada, tomo 2º, página 562.

(121) » » » 30, » 152.

(122) Registro Nacional, tomo 2º, página 107.

con el carácter que corresponde, el Congreso procederá al nombramiento de la persona en quien debe hacerse tan alta confianza.

2° — 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 solo se sufragará en las votaciones siguientes. Si reiterada la votación hasta tres veces, ninguno de los tres propuestos reuniere la mayoría que exige el artículo, se excluirá el que tuviese el menor número de votos. En igualdad entre tres ó 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.

3° — 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 Supremo del Estado.

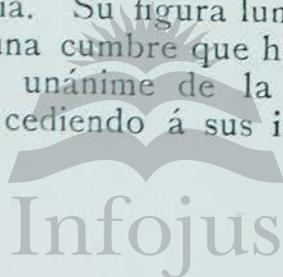
4° — Durará en el ejercicio de sus funciones por el tiempo que establezca la Constitución, el que se le computará desde el día en que tome la posesión.

5° — Para su recepción prestará juramento en manos del Presidente del Congreso en la forma siguiente: Yo, F., Juro por Dios nuestro Señor y por estos Santos Evangelios, que desempeñaré fielmente y con arreglo á las leyes, el cargo de Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata que se me confía: que cumpliré y haré cumplir la Constitución que se sancionare por el Gobierno de la Nación; que protegeré la Religión Católica; y que defenderé y conservaré la integridad é independencia del territorio de la Unión, bajo la forma representativa republicana.

6° — 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.

7° — El Presidente gozará de una compensación anual de veinte mil pesos; que no será aumentada ni disminuída, durante el tiempo de su administración».

Al día siguiente de sancionarse la ley, fué elegido Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, don Bernardino Rivadavia. Su figura luminosa aparece en nuestra historia como una cumbre que ha sabido mantener libre de nubes el culto unánime de la posteridad. Bajo sus auspicios, pero, no cediendo á sus influencias, como se ha



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

dicho más de una vez, el Congreso sancionó la Constitución unitaria de 1826. Rivadavia no fué su autor ni su inspirador; fué solamente la gran figura central que encarnó en un momento dado las aspiraciones y los ideales del Congreso más alto y más representativo que registren los anales políticos de nuestra nacionalidad. Después del gran desastre del año 20, las dos constantes tendencias argentinas, el federalismo y el unitarismo, definieron sus conceptos respectivos con toda precisión. Los unos no creían posible la reconstrucción nacional sino á base de las autonomías provinciales; los otros la fundamentaban en la existencia de un Gobierno central fuerte, que uniera en un haz todas las fuerzas vivas del país. Rivadavia encarnaba esta última tendencia, que, por otra parte, pertenecía en común á hombres de Buenos Aires, y de las Provincias. En 1825 los conceptos se definieron más aun que en 1820. El Congreso, por ley de 21 de Junio (123), consultó á las Provincias «sobre la forma de gobierno que crean más conveniente para afianzar el orden, la libertad y la prosperidad nacional». Las contestaciones podemos resumirlas en la siguiente enumeración: Por el régimen de federación se pronunciaron Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero; por la unidad de régimen, Rioja, Tucumán, Salta y Jujuy; por lo que el Congreso resolviese, Banda Oriental, Corrientes, San Luis, Catamarca y Tarija; no emitieron su voto, Buenos Aires y Misiones. Esta enumeración demuestra, suponiendo que cada uno de esos votos representara en verdad la voluntad de la Provincia respectiva, que el federalismo y el unitarismo argentinos no eran en 1825-1826, sino tendencias políticas, más ó menos definidas, que no se basaban en reales aspiraciones y necesidades económicas, intelectuales y geográficas. El único grupo homogéneo, caracterizado precisamente, que encontramos, lo constituyen Tucumán, Salta, Jujuy y Tarija, á condición de que consideremos á esta última, por la calidad de su voto impreciso, como inclinándose hacia la forma unitaria que se sabía que el Congreso trataría de implantar. Haciendo la misma salvedad, cabe aparear, por el régimen unitario, á Catamarca y Rioja y, sin ella, á Mendoza y San Juan (sin San Luis) y á Santa Fe y Entre Ríos, por el régimen federal. Cabía pensar, pues, en 1826, que nuestro país no se pronunciaba abiertamente por una forma de gobierno que respondiera á reales necesidades económicas, intelectuales, geográ-

(123) Registro Nacional, tomo 2º, pág. 80.

ficas y políticas, pero que, no obstante eso, aceptaba, en general, la unidad de régimen. Esta conclusión lógica y las tendencias predominantes en los hombres más representativos del Congreso, dieron nacimiento á la Presidencia de Rivadavia y á la Constitución unitaria de 1826.

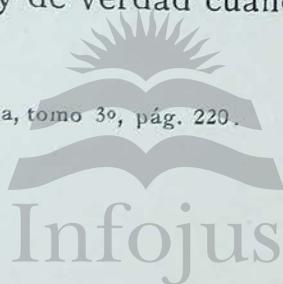
Desde su primer acto oficial Rivadavia manifestó sin reatos la orientación exclusiva y convencida de su espíritu. Dijo en su discurso de 8 de Febrero de 1826 (124):

«Estoy persuadido, señores Diputados, que al acordar el juramento que acabo de rendir, habréis sin duda comprendido bien y comparado con todas las circunstancias en que ibais á exigirlo. Ciertamente, la prueba mejor de ello es la unanimidad que ha habido en la elección: por lo que hace al honor con que ella me ha cubierto, la conducta de todo el resto de mi vida es la única que podrá justificarlo, y también es la única que podrá llenar los deberes del reconocimiento. Por lo tanto, no creo que es del caso ocupar vuestra atención, ni con la extensión ni dificultades de un empeño, que, á la verdad, no tiene límites, ni con la magnitud de una empresa que tampoco tiene dimensiones. No hay grado de probabilidad, ni fuerza de inteligencia que autorice al que tiene el honor de hablaros, á predecir lo que ha de hacer, ni menos le corresponde ocuparos sobre sus deseos; más hay un deber que le es grato cumplir, este es el de corresponder á la solemnidad de este acto, haciendo que él empiece desde este momento á ser útil.

Nada puede ser más conducente á ello que el que, estableciéndonos en la confianza de que los Señores Diputados, que componen el Congreso Constituyente, el Presidente de la República y la Nación toda, conocen el punto de donde partimos hoy; fijemos aquel adonde nos dirigimos, y marquemos la vía más segura que debe hacernos arribar á él.

¿Y cuál será, Señores, este punto que ha de ser el término de tantas ansias y dudas, de tantas pretensiones y errores, y de tantos sacrificios y glorias? Por desventura harto comprueba la experiencia, que pocos son aun los que lo perciben, y menos los que lo describen; pero en compensación no hay uno que no los sienta, y diriga sus acciones y conatos á reposar en la posesión de él. Realmente, todo el objeto de los nuevos Estados de América es organizar los elementos sociales que ellos tienen, de manera que produzcan, cada vez en menor tiempo, el resultado mayor y mejor. Esto es lo que hay de verdad cuando se dice que se crea: y

(124) Frías, obra citada, tomo 3º, pág. 220.

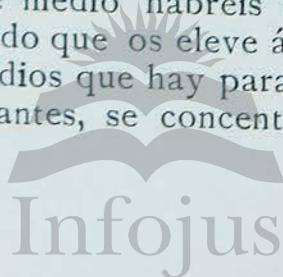


esto también pone delante de vosotros uno de aquellos avisos de refracción, que el Presidente no puede dejar de recomendar, el que los Señores Diputados lo tengan siempre delante de sí, y es, el que solo la sanción que regle lo que existe, ó para cortar el deterioro, ó para que produzca todo lo que da su vigor natural, tiene efecto, y por consiguiente obtendrá la autoridad que da el acierto, y la duración que solo puede garantizar el bien. De ello debe apareceros en evidencia cuan fatal es la ilusión en que cae un legislador cuando pretende que sus talentos y voluntad pueden mudar la naturaleza de las cosas, ó suplir á ellas sancionando y decretando creaciones; y si queréis satisfaceros de pruebas, recurrid á la historia, y particularmente á la de los últimos treinta años. Harto importaría, en especial, á vosotros, Señores, que estáis encargados de la más noble y más ardua función de la especie humana, el que para desempeñarla se explanase, hasta ser familiar, una doctrina que ha de graduar y decidir el favor de todo lo que sancionareis. Mas es debido atemperarse á las circunstancias de este acto: ellas imponen la brevedad. Empero, súplase con la expresión de todo lo que hay de sustancial en este asunto, que está reducido á conciliar todos los intereses, á subordinar recíprocamente todas las personas, protegiendo las facultades y goces de cada una y garantiendo y retribuyendo todo mérito. Es, por desgracia, tan importante como imposible descender ahora á demostrar como es preciso obrar para obtener un orden que haga justicia á todos. Para ello sería indispensable detallar aplicaciones, que reclamasen la explicación de otras hasta fatigar la atención; pero aquella providencia, que aparece siempre rigiendo las cosas como el genio de ellas, nos provee de un medio de ahorrar el tiempo sin perjuicio de una instrucción de tal trascendencia. Este es, el servirse como de piedra de toque de la señal que voy á describiros. Cuando los representantes de la Nación, los pueblos que la componen, y cada individuo que la habita, estén persuadidos de que no hay persona, ni personas, cuyas voluntades ni intereses sean capaces de preponderar sobre la mayoría de la Nación, y menos el monopolizar los derechos de ella, bajo la salvaguardia de las formas y de las voces, entonces estaremos seguros, y verá el mundo que hemos formado una nación; y entonces también se contemplará una perfección social, por la que harto tiempo hace que clama la humanidad. Tal será el que el genio y el heroísmo, que hasta el presente ha pertenecido exclusivamente á individuos, pertenezca y sea ejercido por toda una nación.



Es bien claro que para conseguir la suma de bienes que acaba de indicarse, es indispensable el fijar bases, sobre las que obrando hábil y constantemente se pongan en armonía á las cosas y á las personas. Señores, el Presidente que os habéis dado, por medio de su estudio y meditaciones sobre cuanto importa al honor y salud de su patria, ha llegado á una persuasión, que es la que más le ha complacido en su vida; y que cree que será la que más le honrará: él se halla ciertamente convencido de que tenéis medios de constituir el país que representais, y que para ello bastan dos bases: la una que introduzca y sostenga la subordinación recíproca de las personas, y la otra que concilie todos los intereses, y organice y active el movimiento de las cosas. Por lo que respecta á la primera, ella naturalmente demanda más tiempo, como sucede en todo lo que tiene relación á personas, más también en proporción menos urgente, y por lo tanto acuerda al Presidente el tiempo necesario para hacer os comunicaciones oportunas.

Pero con referencia á la que demandan las cosas, ella urge con toda la exigencia que siempre tiene la fuerza de las cosas, á la que no solo no es posible resistir, pero ni aun dejar de cooperar. El Presidente, Señores, ha venido á este lugar persuadido de que uno de sus primeros deberes, es el no dejar pasar momento de su mando sin declararos del modo más terminante cual es esta base y que todo lo que se tarde en establecerla retrogradará la organización de la nación, y crecerán los males y los riesgos en que ella se halla. Esta base es, dar á todos los pueblos una cabeza, un punto capital que regle á 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 quedan 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. El Presidente tendrá el honor (porque es preciso aprovechar el tiempo) de pasar en el día de mañana la minuta de ley correspondiente; pero debe antes de ello advertiros, de que si vuestro saber y vuestro patriotismo sancionan estas dos bases, la obra es hecha; todo lo demás es reglamentario, y con el establecimiento de ellas, habréis dado una Constitución á la Nación, que durará lo que el progreso de su prosperidad, y por este medio habréis desempeñado vuestras funciones de un modo que os eleve á la dignidad del ejemplo. Todos los medios que hay para llegar á la ejecución de fines tan importantes, se concentran en dos: el uno es



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

permanente, el otro del momento; el primero obliga á todos y á todos sirve, más el resorte principal de su acción está en la conducta de las autoridades; de ellas él exige que se revistan de todos los caracteres de la ley; es decir, que sean iguales para todo lugar, para toda persona, para todo interés, y que en todo tiempo obren del mismo modo. El Presidente reconoce que á él particularmente incumbe un otro deber, que está resuelto á desempeñar, cual es el de agregar á los caracteres de la ley, los de su ejecución; que vale decir, el ejecutar con prudencia, con energía y con una constancia infatigable. Esto, Señores, es como he dicho antes, de una necesidad permanente; pero hay otro medio que es otra necesidad, y no puede decirse, por desgracia, porque rivaliza con esa desgracia una fortuna; ella es del momento, y por lo mismo urge con preferencia á todo. Yo creo que no es preciso que os la pronuncie para que lo entendáis: esta necesidad es la de una victoria. La guerra, en que tan justa como noblemente se halla empeñada esta nación, no cuestiona únicamente el objeto material de la Banda Oriental; todo lo que ha expresado, y todo lo que de ello debe deducirse, está empeñado en el suceso de esta guerra: grande es la importancia de esa Provincia, y de su bello y extenso territorio; mayor aun es su situación geográfica, pero entre todo ello prevalece el ser nacional de este país, y lo que es más, el ser mismo social; porque los principios sociales, Señores, de este país, son aquellos precisamente que más comprometidos quedan sin el buen éxito de esa guerra; y tales principios, como más individuales, son siempre de mayor y de más inmediata consecuencia. Yo, ciertamente, degradaría el lugar en que me hallo si descendiera á justificar una guerra que ha decretado el principio mismo en que se funda, y de donde se ha derivado el derecho natural de gentes. Es fuerza, pues, reducirse á una precisión, que todo lo comprenda, aún cuando no lo explique. El Río de la Plata debe ser tan exclusivo de estas Provincias como su nombre, á ellas les es aun mucho más necesario, y sin la posesión exclusiva de él ellas no existirán. Por lo tanto, el Presidente de la República sella la solemnidad de este acto, declarando y protestando á la Representación Nacional, que desde hoy y respecto de punto tan vital, él no se moverá en otro espacio que en aquel que interviene entre la victoria y la muerte. Él se lisonjea de que los pueblos argentinos sabrán acompañarlo, y que este valiente cortejo será presidido por los representantes de la nación. Si así es, arrancaremos el ramo de la victoria doquiera aparezca ó se esconda. Y entonces podréis decir, que os habéis dado una patria, que será tan

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

feliz como cada uno de vosotros, cuyos nombres serán tan inmortales como ella».

Este discurso, de una redacción enrevesada, señala sin embargo una tendencia perfectamente definida. No habla de régimen unitario, pero lo indica como el único posible. El Congreso no pudo menos de recibirlo con marcadas muestras de simpatía y los Gobiernos federales de las Provincias con el recelo consiguiente. Córdoba fué la primera que, bajo la influencia del General Juan Bautista Bustos, manifestara su disentimiento. Bustos era un Gobernador federal neto. Según el diputado por Córdoba doctor Bedoya dijo en la reunión del Congreso de 16 de Junio de 1826 (125), cuando el Congreso pidió el pronunciamiento de las Provincias por la forma de gobierno, la Legislatura local hubo de manifestar sus preferencias por la unidad de régimen, pero, para impedirlo, fué disuelta por Bustos. Más tarde, cuando el Congreso comunicó la creación del Poder Ejecutivo Nacional, la Legislatura de la Provincia rechazó esa ley en sesión del 29 de Abril (126). No pareció esto suficiente á Bustos y á la Legislatura y en 2 de Octubre se ordenó al Gobernador que «levantara tropas para proteger al oprimido de las demás Provincias y le encargó ponerse de acuerdo con el Libertador Simón Bolívar por medio de un enviado especial» (127). Pocos días después se tomó medidas gravísimas que indican bien cual era el estado de espíritu de los hombres de Córdoba y á que límites llegaba la inconcebible obcecación *federal*. «Tres días después de sancionado lo que se ha dicho, dice Garzón (128), la Legislatura se declaró en receso, dejando para que funcionara durante él, en representación suya, con plenitud de facultades, una Comisión general permanente con don Juan Pablo Bulnes á la cabeza. Esta comisión, munida de semejante *poder*, subsistió más de cinco meses... Sancionaba con fuerza de ley, derogaba leyes existentes, trataba con comisionados de las autoridades nacionales, daba manifiestos á nombre de la Provincia y hasta enmendaba la plana en sentencias judiciales... Autorizó al Ejecutivo para contraer un empréstito con el objeto de costear las tropas que debía levantar para combatir al *absolutismo*; rechazó la Constitución Nacional que el Congreso presentó á la Provincia por medio de uno de sus más eminentes

(125) Garzón, Crónica de Córdoba, tomo 2º, pág. 104.

(126) » » » » 2º » 112.

(127) » » » » 2º » 126.

(128) Garzón, obra citada, tomo 2º, pág. 126.

Diputados; y en sesión secreta dictó este significativo decreto: — «queda suspendida la seguridad individual, por el término de dos meses», etc. ¿Era justificable esta actitud de un Gobierno federal ante los actos emanados del Congreso Constituyente? Ella es un signo inequívoco de lo que representaba para ciertas situaciones locales del interior de la República, el régimen unitario que Rivadavia esbozaba en su primer discurso presidencial.

Los miembros unitarios del gran Congreso continuaron impávidamente su obra de reorganización nacional. Su acto culminante fué la Constitución. A ella tendían todos los anhelos, todas las esperanzas de un grupo caracterizado de hombres que trabajaban fecunda é incansablemente por su idea en el Congreso y en las Provincias. La guerra con el Brasil había electrizado el organismo nacional. Nadie que no fuera un gobierno federal dejaba de ver que en aquellos momentos debían deponerse los odios y las ambiciones políticas en aras del bien común, agrupándose la acción de los ciudadanos bajo la dirección única de un solo Poder Ejecutivo, para toda la Nación. La presión de las circunstancias extremas vino, pues, á acentuar la necesidad ineludible de la reorganización interna del país. No fué aquello, como lo ha dicho injustamente don Vicente Fidel López «la aventura unitaria», sino la tendencia hacia la normalidad, hacia el progreso, hacia el bienestar, que aspiraba á hacerse carne en los hechos de una manera práctica y eficaz. La «aventura unitaria» representa en nuestra historia un profundo sacudimiento nacional; y sería vergonzoso para nosotros que él jamás hubiera existido. La «aventura unitaria» representa en nuestra historia el esfuerzo más digno y más sincero que haya podido realizar un numeroso grupo de hombres eminentes para oponerse al avance peligroso y violento de la desorganización. ¿Podían lógicamente pensar los Constituyentes de 1826 que todavía debían pasar veinticinco años de anarquía, de luto, de sangre, de barbarie, para poder asentar sólidamente el edificio de la nacionalidad argentina? ¿Que el voto que habían conferido los pueblos á sus miembros no era sino una muestra disfrazada que ocultaba la posterior negación del mandato? ¿Que don Juan Felipe Ibarra, como tipo representativo del caudillaje del interior, debía primar sobre la alta y majestuosa figura constitucional de don Bernardino Rivadavia? No. La «aventura unitaria» vino en un momento preciso y decisivo de la nacionalidad argentina; y si fracasó, si cayó al golpe audaz de un Dorrego, no fué porque llevara en sí misma la razón de su fracaso, sino porque se cruzó de brazos ante el peligro,

ante la muerte de sus esperanzas y de sus ideales, en un gesto solemne y estoico que la historia ha sabido apreciar en su justo valor significativo.

La gran obra constructiva y fecunda de la Presidencia de Rivadavia y del Congreso unitario, ha dejado en nuestra historia suficientes rastros para demostrar sus proyecciones en el porvenir. El objetivo final de todos los esfuerzos era, sin embargo, la Constitución. En ella se cifraba la aspiración unánime de los hombres del tiempo, encarnando un hondo anhelo de reconstrucción total. Cada uno de los Diputados del Congreso, exceptuando al travieso y burlón Dorrego que tan pronto se reía de la tiesura solemne de Rivadavia, como celebraba las virtudes de don Juan Felipe Ibarra (cuyo representante era) ó cantaba himnos á la Jauja que sería la República bajo el sistema federativo, cada uno de los Diputados del Congreso, repito, traía de las Provincias un eco aislado de la unánime aspiración nacional de reconstruir al país bajo un Gobierno definido y vigoroso. Hoy, á ochenta años de distancia, es posible que, cuando observamos los hechos del pasado con un criterio frío de gabinete, sin sentir la pesada presión del medio ambiente, encontremos que el régimen federal, como teoría general de organización de los Poderes, sea superior ó inferior al régimen de unidad. Pero, en 1826 ¿podía suceder lo mismo? La respuesta es inmediata y negativa. El régimen federal, aplicado por la mano férrea de los que detentaban la fuerza material de las milicias y de los ejércitos en cada Provincia, había dado pruebas relevantes de su respeto por las instituciones y por el derecho, como para que se creyera sinceramente en su eficacia constitucional. Cada uno de los hombres eminentes que formaban el Congreso, si hubiera sondeado bien la orientación sincera de su espíritu y las enseñanzas prácticas de su vida, podía formular un largo y sentido capítulo de cargos contra la prepotencia de la fuerza, encarnada en los caudillos, contra la incultura de las poblaciones, contra la ineptitud general para el gobierno propio, contra el entronizamiento progresivo de las clases inferiores en la esfera superior de los negocios públicos. La observación desapasionada de los hechos de la época tenía que dar lugar (en el espíritu de los hombres cultos) á una protesta vigorosa que tendiera á suplantarse el presente de una democracia embrionaria por el futuro ideal de una organización sólida y armoniosa de Nación moderna. Los pueblos, como los hombres, cuando aspiran á salir de una condición social determinada ó de una viciosa forma de gobierno, no toman, por lo general, un camino que conduzca á un justo medio, sino



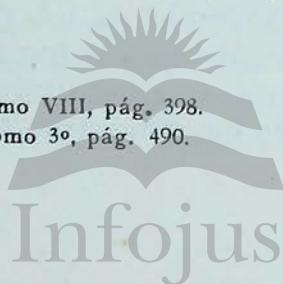
que extreman la reacción excediendo los límites que asigna la lógica fría y desapasionada de los hombres de gabinete. Hoy, á la distancia, podemos decir y afirmar que el Congreso de 1826 pudo hacer esto y aquello; pero, era otra la situación en 1826. Entonces la vida no se estudiaba en libros de sociología ó de política, sino sobre la vida misma; y la vida humana de sociedad tiene sus exigencias imperiosas é ineludibles. Para aquellos hombres que tenían fatalmente que ver las cosas en toda la desnudez de la realidad, el remedio de un régimen federal puro aplicado por caudillos á lo Ibarra, no era un régimen federal atenuado como el actual, sino un régimen unitario puro aplicado por don Bernardino Rivadavia, bajo la fiscalización de un Congreso formado por altas y representativas personalidades. Esto es lo que olvidan los que juzgan á la Constitución de 1826, según las palabras del escritor chileno don José Victorino Lastarria, como «una obstinación incalificable» (129).

La Constitución urgía, pues ya se sentía en el interior de la República una franca acción de protesta en contra de la ley que creó la Presidencia. El movimiento iniciado por Bustos en Córdoba era de por sí demasiado significativo. Para anularlo, los unitarios cerraron sus filas y se aprestaron á combatir *legalmente* en pro de sus ideas. Rivadavia dió el primer paso, en su Mensaje de 4 de Abril (130) que voy á transcribir íntegro, no obstante su extensión, porque él nos da la síntesis del pensar del primer Presidente, sobre varios puntos capitales que he esbozado en mi antecedente exposición.

«El Presidente de la República cree ya de su deber llamar la atención del Congreso General hacia un punto que considera de la más alta importancia á los primeros intereses del Estado. La representación nacional, reunida después de un largo período de experiencia que naturalmente no debe ser estéril, ha sido llamada á constituir los pueblos de la Unión, presentándoles la ley fundamental que bajo formas estables ha de asegurarles el orden de un modo permanente. El Presidente siente que es cada día más urgente contraiga con preferencia á este objeto todas sus tareas y desvelos. El Congreso al fijar su carácter en los momentos de su instalación reconoció que esta era su primera y más importante función. Y es necesario no disimular que un cuerpo que ha recibido de los pueblos esta misión honrosa, si permanece por mucho

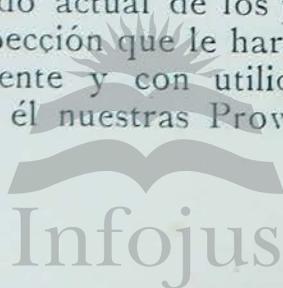
(129) Obras Completas, tomo VIII, pág. 398.

(130) Frías, obra citada, tomo 3º, pág. 490.



tiempo en inacción, pierde poco á poco la opinión, y al fin enajena la confianza de sus comitentes. Por otra parte, las Provincias del Río de la Plata que cuentan ya diez y seis años de emancipación é independencia, no es posible que continuen rigiéndose bajo formas provisorias, sin mengua del crédito que se han adquirido por sus sacrificios heroicos, y por sus gloriosos esfuerzos. Es á más de esto demasiado cierto, que nada inquieta tanto á las Provincias mismas como la falta de un Código en el que se marquen los límites del poder, y se registren las garantías de sus más caros y apreciables derechos. Este es el constante y uniforme clamor de los pueblos, y no hay una razón que pueda autorizar á sus representantes para no satisfacer en esta parte sus votos.

Ultimamente, el estado en que hoy se hallan las Provincias, reclama urgentemente de la Representación Nacional, esa ley fundamental, que debe fijar su suerte de un modo irrevocable, constituir y organizar la Nación. En otras circunstancias sería quizá prudente marchar con paso más lento, y sin dar desde luego la Constitución del Estado, ocuparse solamente de organizarlo y constituirlo progresivamente. Más después de las habitudes que han contraído las Provincias en el aislamiento en que han permanecido por tanto tiempo, aquel medio no solo sería insuficiente, sino que diariamente aumentaría en su ejecución las dificultades que desgraciadamente se sienten hoy á cada paso y por todas partes. El Presidente no se detendrá en desenvolver las breves indicaciones que acaba de apuntar: ellas son en su concepto tan claras, tan graves é importantes, que considera á los Señores Representantes, al oír esta sencilla exposición, tan agitados como lo ha estado él mismo desde el momento en que le fué confiado el mando supremo de la República. Este convencimiento lo ha decidido á excitar el celo del Congreso Nacional, y representarle la necesidad de no dejar pasar más tiempo sin satisfacer los votos de sus comitentes, presentando cuanto antes á los pueblos la Constitución, por la cual han de regirse permanentemente. No se crea que el Presidente desconoce que estos han sido los sentimientos del Congreso Nacional desde el momento de su instalación, que sintiendo en esta parte sus deberes ha sido aquel el punto de que más seriamente se ha ocupado, y que penetrado de las dificultades que presentaban las pasadas desgracias y el estado actual de los pueblos, se ha preparado con una circunspección que le hará siempre honor, á corresponder dignamente y con utilidad á la alta confianza que depositaron en él nuestras Provincias. Si; los pueblos



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

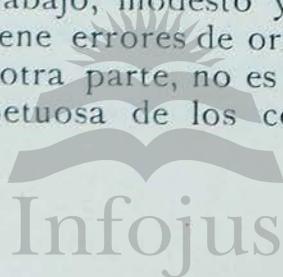
le harán justicia, reconociendo el pulso y la ilustración con que en circunstancias tan difíciles ha marcado todos los pasos de su carrera, y el Presidente siente hoy la mayor satisfacción al reconocer también por su parte que á esa marcha ilustrada y circunspecta, es debida la confianza que ha sabido inspirar en todas las Provincias, y el respeto que se ha ganado no solo en ellas, sino aún en otros pueblos extraños. Mas después de todos los pasos que para asegurar el acierto en materia tan grave, ha dado la Representación Nacional, es llegado el caso, á juicio del Presidente, de obrar ya con más decisión, y acabar de asegurar la confianza de los pueblos, poniéndoles cuanto antes en posesión de lo que con tanta justicia exigen de sus representantes. No hay en estos momentos cosa alguna que deba retraer al Congreso de entrar en tan penosa tarea. El quiso antes de ocuparse de la Constitución del Estado, oír la opinión de las Juntas Provinciales sobre la forma de Gobierno que considerasen más conveniente al bien y á la prosperidad nacional. Casi todas las Provincias han manifestado ya sus ideas á este respecto, y la morosidad de una ú otra en llenar sobre este punto sus deberes, no debe embarazar al Congreso para empezar á ocuparse de este negocio, que es del primer interés de los pueblos que representa.

Hay acaso un motivo que podrá todavía justificar cualquiera demora por parte del Congreso General, y es el que aun no se han incorporado muchos de los Representantes que deben integrar la representación nacional, con arreglo á la ley de 19 de Noviembre del año anterior. Es sensible ciertamente que cuando el Congreso con tanta justicia se propuso, por aquella ley, reunir en su seno mayor caudal de luces y de opinión, precisamente para expedirse con más confianza y con mejor suceso en la sanción de la Constitución que debía presentar á los pueblos, algunos de éstos hayan obrado con tanta lentitud en secundar por su parte tan benéficas miras. Tiempo ha habido sobrado para que de todos los puntos del territorio hubiesen concurrido ya los representantes respectivos. Sin embargo, aquella observación es justa, más el Presidente considera que ella no debe embarazar para que el Congreso se ocupe desde luego de las medidas que deben preceder y facilitar la deliberación en asunto tan grave, y que entretanto importa se fije ya irrevocablemente el tiempo en que debe empezar á discutirse la Constitución que se propone presentar á la aceptación de los pueblos: que esto se intime á las Provincias, especialmente á las que aparecen hoy en semejante morosidad, y que si, requeridas nuevamente, no remiten sus representantes al término que se acuerde,

los que se hallen presentes se contraigan á llenar el deber que les impone su misión.

El Presidente se persuade que el Congreso, por su propio honor, está comprometido á adoptar una medida semejante: que en ella se interesa la más pronta organización de los pueblos, el crédito nacional y la felicidad del Estado. Quieran los Señores Representantes tomar en consideración este grave negocio con la detención que él demanda, y con la preferencia que reclaman los primeros intereses de la Nación.»

Después de esta transcripción que, como he dicho antes, nos da la síntesis del pensar de Rivadavia, voy á entrar directamente al estudio de la Constitución de 1826, pasando por sobre todos los incidentes de su larga y luminosa elaboración. -La Constitución dada por el Congreso en 24 de Diciembre de ese año ¿merece, en verdad, el desdén con que Alberdi la juzgara ó es una obra de mérito real, digna de los hombres que la sancionaron? Ya he dado terminantemente mi opinión respecto al valor que puede concederse á las afirmaciones interesadas de Alberdi. †No obstante haber tomado la de 1826 la mayor parte de sus preceptos de la Constitución del año 1819, corrigiéndolos y depurándolos debidamente, su influencia es demasiado visible sobre la actual de Santa Fe, para que podamos negar su mérito indiscutible. No fué una copia, sino una obra seria que, si tomó al pie de la letra una buena cantidad de artículos y la estructura general de su antecedente, lo hizo voluntariamente y con una sinceridad digna de todos los elogios. *Eliminó el Senado aristocrático de su modelo y organizó la administración de las Provincias, en la forma que más adelante detallaré. Agrupó todas las disposiciones que encontró aceptables, pero, no con un criterio servil de amanuense sino con la plena convicción de su eficacia en el orden constitucional. Fué aquello algo así como una revisión total del texto de 1819. La Comisión redactora de 1826 formada por Valentín Gómez, Castro, Pérez Bulnes y Vázquez, antes que la vanagloria, preconizada por Alberdi, de dar una Constitución que comenzara por renegar de todos sus antecedentes, prefirió realizar la obra eficaz de revisar, depurar y adaptar á nuevas necesidades y á principios de derecho público mejor aprendidos y aplicados, un modelo anterior que se consideraba de sólida arquitectura constitucional. ¿Cuál fué el resultado de semejante trabajo, modesto y fecundo? Una Constitución que, si contiene errores de orientación y de criterio, como la actual, por otra parte, no es por eso menos digna de la atención respetuosa de los comentadores de la de

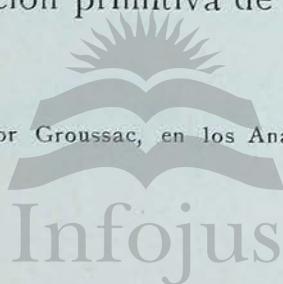


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

1853; una Constitución que contiene casi todo lo de la actual; que organiza el Senado y la Sala de Representantes como nosotros el Senado y la Cámara de Diputados; que considera á la Alta Corte de Justicia y á los otros tribunales inferiores de la Nación, en su composición y funciones, casi en una forma idéntica á la nuestra, con la consiguiente inexistencia de los tribunales federales; que da al Poder Ejecutivo funciones, atribuciones, derechos y deberes, sobre los que hemos calcado nuestro Presidente actual; que establece, en fin, literalmente, casi, las mismas garantías constitucionales é individuales que nuestra Carta Fundamental actual. ¿Se quiere algo más para caracterizar su trascendental importancia en la historia de nuestras instituciones? De « obstinación incalificable » la ha definido don José Victorino Lastarria, injustamente. Ella no encierra una obstinación, bajo ningún concepto, salvo que se llame obstinación al hecho de querer dar á un país algo que no sea, en materia constitucional, una federación de tribus. Lo que venció en su ensayo práctico á la Constitución unitaria no fué el haber errado en la adopción de un régimen de gobierno, sino el valor simbólico que tenían las palabras en aquella época de pasiones fuertes y de costumbres poco contemplativas. La Constitución dijo que establecía la unidad de régimen y esta sola palabra la hizo fracasar (131). No fracasó por ser mala, por ser inferior á la actual, como lo afirma Alberdi, sino por haber dicho lo que los caudillos no querían que se dijera en forma oficial. Para ser justos en la crítica corriente que se formula contra ella, es menester tener en cuenta que el régimen unitario que establecía en su artículo 7º estaba suficientemente atenuado por los Capítulos 1º, 2º y 3º, de la sección 7ª, « de la administración provincial »; que el Presidente unitario de la República no tenía más atribución sobre el actual federal que la de nombrar los Gobernadores y los Tribunales Superiores de las Provincias, atribución que, no obstante no figurar en la Constitución de 1853-60, ha sido ampliamente ejercitada, en el hecho, por casi todos los Presidentes argentinos del sistema federal. Alberdi, en su juicio crítico severamente injusto, atribuyó su fracaso á causas que jamás existieron. La Constitución de 1826 fracasó porque fué dictada en momentos azarosos de la inorgánica nacionalidad argentina, esto es, cuando cualquier otro régimen que no fuera la simple federación primitiva de tribus, hubiera igualmente fracasado.

(131) Echeverría, citado por Groussac, en los Anales de la Biblioteca, tomo 2º, pág. 250.



Lo que más falta hace á la Constitución de 1826 es elasticidad. Da á ciertas funciones legislativas y ejecutivas una forma demasiado rígida que no permite la fácil concordancia de su complejo articulado. Da á entender en el artículo 3º, por ejemplo, que permite en el territorio argentino la existencia de diversas opiniones religiosas en sus habitantes, pero, no dice una sola palabra de la libertad de cultos. Sin embargo, como antecedentes existían varios, nacional uno y provinciales otros. Es el primero el Tratado con la Gran Bretaña de 2 de Febrero de 1825 que en su artículo 12 establece la libertad de cultos (132) para los súbditos de Su Majestad; el segundo los artículos 16 y 17 de la *Carta de Mayo*, dictada en San Juan bajo la progresista administración de don Salvador María del Carril el 13 de Julio de 1825 (133); el tercero, la ley dictada por la Junta de Representantes de Buenos Aires en Septiembre 21 de 1825 (134). Pues bien, no obstante conocer estas sanciones expresas, la Constitución no las repite, limitándose á darnos á entender, por la frase final del artículo 3º, que permite que existan diferentes opiniones religiosas, con tal que los que las sustenten tengan por la Religión Católica Apostólica Romana, que es la oficial del Estado, « el mayor respeto ». Contiene también la Constitución algunos defectos, unos de detalle y otros fundamentales. Establece que los representantes, después de incorporados, no podrán recibir empleos del Poder Ejecutivo, sin consentimiento de la Cámara (artículo 21) y no hace la misma limitación respecto á los senadores. No establece cómo y con qué requisitos serán llenadas las vacantes de representantes y de senadores. Calla en lo que se refiere al uso y enagenación de la tierra pública, no obstante estar en vigencia la ley de enfiteusis del 18 de Mayo de 1826 (135). No pone limitaciones de ninguna clase á la facultad ejecutiva contenida en el artículo 82 de publicar y hacer ejecutar las leyes y decretos del Congreso, reglando su ejecución por reglamentos especiales, que aparece á simple vista como demasiado amplia; faltándole el complemento del artículo 86, inciso 2º de la actual, en su disposición final. No habla de que las sesiones del Congreso puedan ser prorrogadas, sino que se limita á preceptuar que se podrá convocar á las Cámaras, extraordinariamente, cuando graves circunstancias lo demanden.

(132) Registro Nacional, tomo 2º, página 85.

(133) Larrain, *El País de Cuyo*, edición de 1906, página 443.

(134) Registro Nacional, tomo 2º, página 89.

(135) » » » 2º » 134.

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Por la ley de 4 de Marzo de 1826 (136) se había nacionalizado á la ciudad de Buenos Aires con su territorio adyacente, y sin embargo, la Constitución no dice una sola palabra sobre ella ni sobre su régimen de gobierno, limitándose á acordarle el derecho de elegir un senador. Olvida por completo el régimen municipal de todo el territorio argentino, al cual para nada menciona en ninguna de sus disposiciones, etc. De estas y otras deficiencias que no señalo por no hacer demasiado extensa esta enumeración, resulta la falta de elasticidad de la Constitución de 1826. Este es, para mí, su principal defecto. En efecto, en aquellos turbios y azarosos años, la cualidad predominante en una Constitución, debía ser, precisamente, su flexibilidad. No la flexibilidad perjudicial más bien de las creaciones superficiales y provisorias, sino la sólida de un mecanismo perfectamente ponderado que ajuste su funcionamiento á principios de orden general y á los diversos matices fundamentales de las cosas.

Veamos ahora en que forma concibió á la función ejecutiva del gobierno, tanto en la esfera provincial como en la nacional. Siendo esta una Constitución unitaria, es, sin embargo, la primera que estudia y reglamenta en una forma original y propia, cual ha de ser el gobierno local que tendrán las Provincias que constituyen la Nación. El hecho es curioso y merece un largo comentario que, por la índole del presente trabajo no puedo realizar debidamente; pero, cabe hacer algunas observaciones de carácter doctrinario. La Constitución de 1826 es indudablemente un cuerpo de leyes unitario, porque subordina al Congreso de la Nación y á su Presidente de la República todo cuanto se refiere á la función ejecutiva del Gobierno: el Presidente nombra á los Gobernadores de las Provincias y el Congreso dicta sus leyes para todo el territorio argentino. Sin embargo, al mismo tiempo que establece estos principios unitarios, la Constitución crea un sistema verdaderamente federal de Legislaturas provinciales ó Consejos de Administración, en el Capítulo 3º, de la sección 7ª. Estas Legislaturas tenían un amplio campo de acción. Lo único que no podían hacer directamente sin obtener en forma previa la aprobación de los poderes nacionales, era la sanción de sus presupuestos, medida, por otra parte, completamente lógica con el estado de cosas contemporáneo. En cambio, todo lo demás que por esencia constituye la vida legislativa, les quedaba amplia-

(136) Registro Nacional, tomo 2º, página III.

mente reservado. Su esfera de acción, en ese sentido, era casi semejante á la actual de las Legislaturas provinciales que ha creado nuestro régimen federal. Sus miembros, cuyo número oscilaba entre siete y quince personas, según la importancia de la Provincia, eran elegidos popularmente por elección directa. Sus funciones eran las que estudiaré, á continuación de las atribuciones del Ejecutivo Nacional, esbozando un breve comentario sobre sus tópicos fundamentales.

La manera de ser especial de los hombres que formaron el Congreso de 1826, su educación basada en conocimientos clásicos y en antecedentes constitucionales españoles de 1812 y franceses del tiempo de la verbosa Revolución del siglo XVIII, imponían en todo documento de carácter público trascendental, larguísimos preámbulos ó manifiestos que dieran á los pueblos una síntesis del pensar de sus autores. La Constitución no pudo escapar á la ineludible influencia de ese prejuicio y se la hizo preceder de un manifiesto explicativo. Su conocimiento es útil porque nos da, a través de su retórica altisonante, una clara idea de los principios generales que determinaron su sanción. A pesar de su extensión, creo que su transcripción es oportuna por lo que significa para la interpretación correcta del espíritu y de la letra de la Carta Fundamental, especialmente en lo que se refiere al régimen unitario y á las atribuciones confiadas al Poder Ejecutivo Nacional.

He aquí el manifiesto íntegro (137):

Provincias de la República Argentina;

Pueblos gloriosos, dignos de la mejor suerte;

« Escuchad por primera vez la ingenua y afectuosa voz de vuestros Representantes. Os dirigen la palabra, para anunciaros que han concluido su misión y para poner en vuestras manos el sagrado encargo, que confiasteis á su celo y patriotismo. El Congreso General Constituyente no puede daros un mejor testimonio de la fidelidad con que ha desempeñado vuestra confianza que presentándoos el Código, que debe afianzar la existencia, el honor y la felicidad nacional. Puede aseguraros que es la expresión de su conciencia, recibidlo, meditadlo, y decidid: pero purgaos antes de pasiones, desprendeos de intereses parciales, y elevaos á la altura en que os conviene colocaros, para resolver sobre la

(137) Registro Nacional, tomo 2º, pág. 160.

suerte de nuestra cara patria. No esperéis que el Congreso, al presentaros la Constitución que ha sancionado, os la recomiende con argumentos filosóficos, con ejemplos históricos, con teorías seductoras. Cuando fiel á su destino, á vuestra confianza, y á las esperanzas de la patria, os la ofrece como el Código augusto en que están consignados nuestros deberes, y nuestros derechos; cuando os asegura que ella contiene todas las garantías públicas, y todas las garantías individuales, se remite á las pruebas prácticas y sensibles, que en su contexto hallará vuestra razón imparcial, si la examináis con detención. Sobre el principio constante de que todo pueblo ó individuo, que desea entrar en sociedad, debe hacer necesariamente el sacrificio de una porción de su libertad, para conservar el resto, es siempre difícil tirar con precisión una línea exacta de demarcación entre los derechos que se deben ceder y los que deben conservarse. El Congreso ha conocido, y todos los pueblos han debido conocer, que en las actuales circunstancias esta dificultad se ha aumentado para nosotros, en razón de la diferencia, que entre nuestras Provincias, establece su situación, su extensión, sus hábitos, y sus intereses particulares. El, sin embargo, se ha fijado en el objeto de asegurar á la República, la mayor suma de ventajas comunes, y la mayor suma de felicidad individual. Observad como, después de ratificar la independencia soberana, en que se ha constituido el país, empieza por sancionar entre las primeras leyes del Estado, la sacrosanta religión del Dios verdadero, haciendo del voto general de la Nación el homenaje más puro á la santidad del Evangelio. Observad como establece los altos poderes á los cuales delega la República el ejercicio de su soberanía: como los deslinda y balancea con tan justo equilibrio que no deja temores de mezcla, confusión ni conflicto; porque si alguno intentare avanzar sobre las atribuciones de otro, una reacción constitucional lo haría retroceder dentro de su órbita. Notad cuidadosamente como, en la provisión de los destinos públicos franquea la carrera del mérito y brinda con las primeras recompensas á la virtud y á los talentos. En cuanto á la administración interior de las Provincias, examinad atentamente todo el contexto de la sección 7^a, que establece sus bases, y organiza su régimen, y hallareis todas las ventajas que han podido ser el objeto de vuestros deseos. Quizá excedan las esperanzas de aquellos mismos pueblos que buscaban exclusivamente en la federación garantías de sus intereses locales. Reservando la Constitución á cada una de las Provincias la elección de sus autoridades, pone en sus manos todos los medios de hacer

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

su bien. Quedan constitucionalmente en plena posesión de sus facultades para procurarse la prosperidad posible, aprovechando los favores de su clima, la riqueza de sus frutos, los efectos de su industria, la comodidad de sus puertos, y cuantas mejoras puede prometer á un pueblo libre la fertilidad del suelo, de mancomún con la actividad del hombre. ¡Provincias, pueblos, ciudadanos de la República Argentina! Ved aquí resuelto sencillamente el gran problema sobre la forma de gobierno que ha inquietado la confianza de algunos, y ha suscitado los temores de otros. Vuestros representantes, ligados como vosotros á la suerte de la patria por idénticos títulos, por iguales intereses, han entresacado todas las ventajas del gobierno federal, separando solo sus inconvenientes; y han adoptado todos los bienes del gobierno de unidad, excluyendo únicamente cuanto podía tener de perjudicial á los derechos públicos é individuales. Como las abejas industriosas que, extrayendo el jugo de diversas flores forman su delicioso panal, así, escogiendo, los bienes y segregando los males de los diversos elementos de los gobiernos simples han constituido un gobierno compuesto, conforme á las circunstancias del país, pero esencialmente libre y protector de los derechos sociales. Una simple y rigurosa federación sería la forma menos adaptable á nuestras Provincias en el estado y circunstancias del país y mientras el Congreso ha fijado constantemente su consideración en las graves razones, que contradicen una semejante forma, no ha perdido jamás de vista lo que todo patriota argentino debe reputar como el más grande y más caro interés de la República: la consolidación de nuestra unión, á la cual están íntimamente ligadas nuestra prosperidad, nuestra felicidad, nuestra seguridad y nuestra existencia nacional. Sí; nuestra existencia, ciudadanos. No es posible proveer á estos objetos sino fijando un poder central: *pero un poder bienhechor capaz de fomentar é incapaz de contrariar los principios de bienestar de cada Provincia.* Justo es que corramos en pos de la libertad, y de la felicidad por las cuales hemos hecho tan grandes sacrificios; pero no corramos tras nombres vanos y estériles; busquemos en su realidad las cosas. No están en la federación precisamente los bienes de la libertad y de la felicidad á que aspiramos: repasad los tiempos y las naciones y os presentarán tristes ejemplos de muchas que, gobernadas bajo formas federales han sido más esclavas que bajo el poder terrible de los déspotas del Asia. Así sería la nuestra bajo una federación mal organizada. Grabad, ciudadanos, en vuestros ánimos esta profunda verdad: *es libre y feliz un gobierno que deriva sus poderes de la voluntad del*

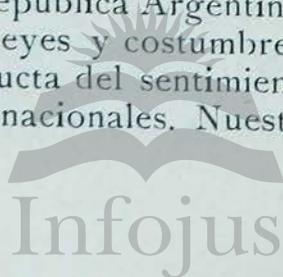
Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

pueblo; que los conserva en armonioso equilibrio, y que respeta inviolablemente los derechos del hombre. Juzgad después si tiene estos caracteres el Gobierno que os ofrece la Constitución presente: los derechos del hombre, aquellos derechos esenciales que no puede renunciar sin degradar su naturaleza y por cuya conservación ha sacrificado su independencia natural, asociándose á sus semejantes, ¡cuán respetados han sido por vuestros Representantes! Leed la sección 8ª de la Constitución y allí los hallareis todos consagrados: la seguridad personal, la igualdad legal, la inviolabilidad de las propiedades, la libertad de la opinión, el reposo doméstico, el derecho de petición y el pleno goce de todas aquellas facultades que la ley no prohíbe. En este orden ya no es posible apetecer ni conseguir más. Una sola línea separa la virtud del vicio: y una vez traspasada la libertad degeneraría en licencia. Pero, si el Congreso ha tenido bien presente que en la intención de los legisladores de las sociedades políticas, el Código fundamental debe llevar el carácter de la perpetuidad, para tener eficacia y poder; si no ha olvidado que mientras una Nación no adopte un sistema de Gobierno permanente, continuas turbaciones alterarían su tranquilidad; tampoco ha desconocido la debilidad de la condición humana. Sabe que la obra de los hombres está siempre expuesta al error y que no hay Constitución de Gobierno talmente organizada que no abrigue un germen de disolución. Con este objeto, por si la Constitución que hoy os presenta exigiera enmiendas ó modificaciones, en ella misma os señala el modo circunspecto y legal de practicarlas. Si el curso del tiempo y el magisterio de la experiencia, descubriesen defectos en el santuario de la ley fundamental, el poder legítimo, es decir, la Legislatura que vosotros mismos habeis de elegir, se acercará con respeto y precaución á examinarlos y los remediará sin profanarlos.

¡Provincias argentinas! ¡Con qué impaciencia esperaba el Congreso Nacional el feliz momento de presentaros la Constitución, que le habíais encomendado y de daros un testimonio práctico de la lealtad con que ha desempeñado vuestra confianza! Pero, desgraciadamente, cuando el momento ha llegado, tiene el desconsuelo de presentárosla en circunstancias en que no estais tranquilas y cuando la funesta discordia ha vuelto á turbar vuestro sosiego. Mientras el Congreso se ocupa solo de la salud de la República, hay pueblos en donde se estorba el gran bien de su organización: mientras el Congreso se empeña en estrechar y fortificar los vínculos de fraternidad perpetua con que deben unirse todas las Provincias, algunas hay en donde se han

tomado las armas para romper esos dulces lazos y derramar la sangre inocente de sus hermanos. Escuchad, argentinos, la voz dolorosa y urgente de nuestra afligida patria, por el órgano fiel de sus Representantes. Os conjuran á su nombre para que, arrojando las armas ofensoras, recibais la oliva de la paz y hagais cesar los peligros que por todas partes la rodean. No conviene disimularlo: pelagra su existencia sinó la fortificais prontamente. Mirad por una parte un enemigo poderoso y encarnizado que, aprovechándose de nuestras inquietudes, sostiene la guerra más injusta para mantener el robo más escandaloso de una de nuestras más hermosas Provincias; mirad por otra, como al favor de nuestra situación se ha desmembrado un grande y precioso territorio vuestro; mirad, por fin, como en la tormenta hay quienes esperan el naufragio para apoderarse de los restos de la nave; pero todo será remediado en el instante con solo nuestra unión y nuestra patria. Con leyes para gobernarse tendrá poder para defenderse. Si hay sin embargo pueblos ó ciudadanos (no es posible esperarlo) que no haciendo lugar á la eficacia de estos graves convenimientos, rehusan aceptar el Código Constitucional, no necesitan resistirlo con la fuerza ni aún dar la razón de su repulsa. El artículo 188 en la sección última los deja en plena libertad, y en la misma deben ellos dejar á la mayoría de las Provincias que espontáneamente quieran recibirlo. Si su opinión no es violentada, no es justo que violenten la opinión de los demás. Esto no es un título de guerra, no será violada la paz ni la fraternidad, hasta que el ejemplo los persuada y el amor de la patria los atraiga. ¡Ciudadanos, los que ejerceis influencia en vuestras respectivas Provincias! Si juzgais que la presente Constitución no puede hacer vuestra felicidad, dejad que en ella la busquen los demás ó hallen su desengaño; descargaos de la inmensa responsabilidad y del cruel remordimiento que llevaríais hasta el sepulcro, si por esta vez frustraís las esperanzas de vuestros compatriotas y añadiendo aflicciones á la patria afligida, comprometéis su salud, su gloria y aún su existencia. Entretanto el Congreso ha dado la última prueba de sus solicitudes por la unión social; ha arrojado un velo denso sobre los extravíos inducidos por la diferencia de opiniones, con la publicación de la presente Constitución. Un olvido legal sepultará errores ó delitos cometidos hasta este momento en que, regenerada la República Argentina, debe empezar á vivir una vida social con leyes y costumbres. Convinceos, ciudadanos, por esta conducta del sentimiento público que anima á los Representantes nacionales. Nuestro deseo más ardiente,



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

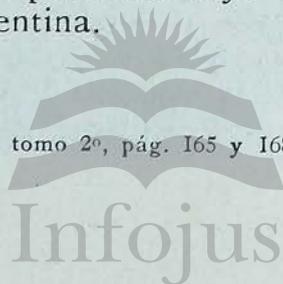
nuestra única pasión en este instante es de que el plan de Gobierno que os ofrecemos pueda hacer la felicidad de esta tierra tan amada y fijar para siempre su destino. Sea la Constitución el iris de la serenidad entre pueblos hermanos que la naturaleza ha destinado para unirse y no para destruirse: sea el momento eterno de nuestra justicia y del inocente designio con que en la gran causa de nuestra Revolución hemos procurado solamente nuestro bien y el bien de nuestros hijos. Sea el terror de nuestros enemigos y la confusión de nuestros émulos. Ved ahí los votos del Congreso Constituyente, cuyos miembros solo desean dar á la patria leyes y Gobierno para retirarse al seno de sus familias, y á sus particulares destinos, cubiertos de gloria y muy felices con la esperanza de ver florecer en ella la industria, las artes, las ciencias y las virtudes ».

Yo siempre he tenido por este hermoso documento, una predilección cariñosa. Es él, para mi, una síntesis clarísima de todas las ilusiones, de todas las esperanzas, de todas las convicciones, de todos los temores que vivían en el alma de aquellos hombres que aspiraban á constituir una República sobre el cráter inmenso de un volcán. Su estilo, en partes ampuloso, en partes reconcentrado, en partes saturado de optimismos, en parte presionado por algo así como un hondo y trágico presentimiento del futuro, suena en casi todo él con un acento intenso de amor por la patria que ansiaban constituir definitivamente los miembros del Congreso. Aquellos hombres daban á su tierra, en ese manifiesto, lo mejor de sus almas grandes y bien intencionadas. El nos hace comprender y querer una Constitución nacida al calor de tan hondos y sanos entusiasmos; él nos dice cuanto valía, como pensamiento y como virtud, el grupo selecto de hombres que inició la República unitaria con Rivadavia como primer Presidente; él nos enseña á interpretar con justicia, con probidad intelectual y con cariño, la Constitución de 1826 que, si no es la más perfecta que haya tenido la República Argentina, es por lo menos la más bien intencionada y la más sincera de todas.

Veamos ahora los textos que se refieren al Poder Ejecutivo Nacional y á los Gobernadores de las Provincias (138).

Artículo 68. — El Poder Ejecutivo de la Nación, se confía y encarga á una sola persona, bajo el título de Presidente de la República Argentina.

(138) Registro Nacional, tomo 2º, pág. 165 y 168.



69.— Ninguno podrá ser elegido Presidente, que no haya nacido ciudadano de la República, y no tenga las demás calidades exigidas por esta Constitución para ser senador.

70.— Antes de entrar al ejercicio del cargo, el Presidente electo hará en manos del Presidente del Senado, y á presencia de las dos Cámaras reunidas el juramento siguiente: Yo, N. juro por Dios nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré debidamente el cargo de Presidente que se me confía; que protegeré la Religión Católica, conservaré la integridad é independencia de la República y observaré fielmente la Constitución.

71.— El Presidente durará en el cargo por el término de cinco años y no podrá ser reelecto á continuación.

72.— En caso de enfermedad ó ausencia del Presidente, ó mientras se proceda á nueva elección por su muerte, renuncia ó destitución, el Presidente del Senado le suplirá y ejercerá las funciones anexas al Poder Ejecutivo, quedando entretanto suspenso de las de senador.

73.— El Presidente de la República será elegido en la forma siguiente: En la Capital y en cada Provincia, se nombrará una Junta de quince electores, con las mismas calidades y bajo las mismas formas que para la elección de senadores.

74.— Reunidos los electores en la ciudad capital de cada una de aquellas, cuatro meses antes que espire el término del Presidente que acabe, y en un mismo día que fijará la Legislatura, votarán por un ciudadano para Presidente de la República por balotas firmadas.

75.— Concluida la votación, y firmada el acta por todos los vocales se remitirá por el Presidente de la Junta Electoral, cerrada y sellada, al Presidente del Senado.

76.— El Presidente del Senado, reunidas todas las actas, las abrirá á presencia de ambas Cámaras.

77.— Asociados á los Secretarios cuatro miembros del Congreso, sacados á la suerte, procederán inmediatamente á formar el escrutinio y anunciar lo que resulte de los sufragios en favor de cada candidato.

78.— El que reuna las dos terceras partes de todos los votos, será proclamado inmediatamente Presidente de la República.

79.— Si ninguno reuniere las dos terceras partes de los sufragios de los electores, procederá el Congreso á consumir la elección, en los mismos términos prevenidos en los artículos 22 y 23, sobre la elección de los senadores.

80.— La elección de Presidente debe quedar concluida



en una sola sesión, publicándose enseguida por la prensa las actas de las Juntas Electorales.

81.—El Presidente es el Jefe de la administración general de la República.

82.—Publica y hace ejecutar las leyes y decretos del Congreso, reglando su ejecución por reglamentos especiales.

83.—Convoca al Congreso á la época prefijada por la Constitución ó extraordinariamente, cuando graves circunstancias lo demanden.

84.—Hace anualmente la apertura de sus sesiones, reunidas ambas Cámaras al efecto en la Sala del Senado, informándoles en esta ocasión del estado político de la Nación, y de las mejoras y reformas que considere dignas de su atención.

85.—Expide las órdenes convenientes para que las elecciones que correspondan de Senadores y Diputados, se hagan en oportunidad y con arreglo á la ley, dando cuenta al Congreso de los abusos que advirtiere.

86.—Es el Jefe Supremo de las fuerzas de mar y tierra, exclusivamente encargado de su dirección en paz ó en guerra; pero no puede mandar en persona el ejército, sin especial permiso del Congreso, con el sufragio de las dos terceras partes de cada Cámara.

87.—Provee á la seguridad interior y exterior del Estado.

88.—Publica la guerra y la paz y toma por sí mismo cuantas medidas puedan contribuir á prepararlas.

89.—Hace los tratados de paz, amistad, alianza, comercio y cualesquiera otros, pero no puede ratificarlos sin la aprobación y consentimiento del Senado; en el caso que se estipule la cesión de alguna parte del territorio, ó cualquiera género de gravámenes pecuniarios contra la Nación, será con el consentimiento de ambas Cámaras y con las dos terceras partes de votos.

90.—Nombra y destituye á los Ministros Secretarios de Estado y del despacho general.

91.—Nombra igualmente los embajadores, ministros plenipotenciarios, enviados, cónsules generales, y demás agentes, con aprobación del Senado.

92.—Mientras el Senado tenga suspendidas sus sesiones, podrá en caso de urgencia, hacer los nombramientos necesarios para los empleos indicados en el artículo anterior, obteniendo su aprobación luego que se halle reunido.

93.—Recibe, según las formas establecidas, los ministros y agentes de las naciones extranjeras.

94. — Expide las cartas de ciudadanía, con sujeción á las formas y calidades que exige la ley

95. — Ejerce el patronato general respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas con arreglo á las leyes, nombra los arzobispos y obispos, á propuesta en terna del Senado.

96. — Todos los objetos y ramos de Hacienda y Policía, los establecimientos públicos y nacionales, científicos y de todo género, formados y sostenidos con fondos del Estado, las casas de moneda, bancos nacionales, correos, postas y caminos son de la suprema inspección y resorte del Presidente de la República, bajo las leyes y ordenanzas que los rigen ó que en adelante formare el cuerpo Legislativo.

97. — Provee todos los empleos que no le son reservados por esta Constitución.

98. — Puede pedir á los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto á los demás empleados, los informes que crea convenientes y ellos son obligados á prestarlos.

99. — Puede indultar de la pena capital á un criminal previo informe del Tribunal ó Juez de la causa, cuando medien graves y poderosos motivos, salvo los delitos que la ley exceptúa.

100. — Provee, con arreglo á ordenanza, á las consultas que se le hagan en los casos que ella previene, sobre las sentencias pronunciadas por los Juzgados Militares.

101. — Recibirá por sus servicios la dotación establecida por la ley, que ni se aumentará ni se disminuirá durante el tiempo de su mando.

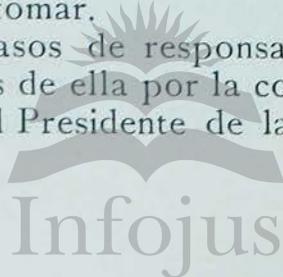
102. — Cinco Ministros Secretarios, á saber: de Gobierno, de Negocios Extranjeros, de Guerra, de Marina y de Hacienda, tendrán á su cargo el despacho de los negocios de la República y autorizarán las resoluciones del Presidente, sin cuyo requisito no tendrán efecto.

103. — El Presidente puede reunir accidentalmente el despacho de dos Departamentos al cargo de un solo Ministro.

104. — Los cinco Ministros Secretarios forman el Consejo de Gobierno que asistirá con sus dictámenes al Presidente, en los negocios de más gravedad y trascendencia.

105. — El Presidente oirá los dictámenes del Consejo, sin quedar obligado á sujetarse á ellos en las resoluciones que tuviere á bien tomar.

106. — En los casos de responsabilidad, los Ministros no quedarán exentos de ella por la concurrencia de la firma ó consentimiento del Presidente de la República.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

107. — Los Ministros no podrán por sí solos en ningún caso tomar deliberaciones, sin previo mandato ó consentimiento del Presidente de la República, á excepción de lo concerniente al régimen especial de sus respectivos Departamentos.

108. — No podrán ser diputados ni senadores, sin hacer dimisión de sus empleos de Ministros.

109. — Gozarán de una compensación por sus servicios, establecida por la ley, que no podrá ser aumentada ni disminuida en favor ó perjuicio de los que se hallen en ejercicio.

130. — En cada Provincia habrá un Gobernador que la rija, bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República.

131. — Tendrá la edad de treinta años y las calidades necesarias para senador.

132. — El Presidente nombra á los Gobernadores de las Provincias, á propuesta en terna de los Consejos de Administración.

133. — Son encargados de ejecutar en ellas las leyes generales dadas por la Legislatura Nacional, los decretos del Presidente de la República y las disposiciones particulares acordadas por los Consejos de Administración.

134. — A ellos corresponde proveer, con las formalidades que los Consejos de Administración establezcan, todos los empleos dotados por las rentas particulares de las Provincias.

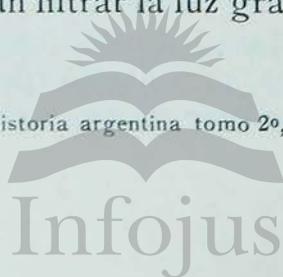
135. — Durarán en el ejercicio de sus funciones por tres años, y no podrán ser reelectos á continuación en la misma Provincia.

136. — Gozarán de una compensación que les designará la ley. »

Vemos por esta transcripción que el Poder Ejecutivo que creó la Constitución unitaria de 1826 tiene muchas semejanzas y muy pocas diferencias con el Poder Ejecutivo de la Constitución federal de 1853-60. Voy á hacer un breve paralelo entre las disposiciones pertinentes de ambas cuando estudie esta última en sus antecedentes inspiradores y directos, limitándome ahora á esbozar un pequeño comentario. ¿Era, en verdad, el Presidente de la República unitaria una entidad ejecutiva que contrariara la índole eminentemente federativa de nuestro país? Cabe afirmar terminantemente que no. El Presidente, en 1826, no tenía, en términos generales, mayores atribuciones que el actual y sí algunas menos. Lo único que podía hacer, como atribución propia, y que hoy no existe, era: primero, expedir cartas de ciudadanía, con sujeción á las formas y calidades que exige la ley (artículo 94); segundo, nombrar á los Gobernadores de las

Provincias, á propuesta en terna de las Consejos de Administración (artículo 132); y, tercero, nombrar los Jueces letrados que compondrían los Tribunales Superiores de las Provincias, á propuesta en terna de la Alta Corte de Justicia (artículo 139). Nada más. ¿Era, en consecuencia, esa creación de un Presidente unitario la única causa que motivó la disgregación total de las Provincias entre los años 1827 y 1852? ¿Era ir, en verdad, contra un régimen federal tal cual hoy lo concebimos, lo que quiso hacer el Congreso de 1826? ¿Las Provincias, en la Constitución unitaria, eran simples dependencias del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Nación? En la solución de estas preguntas está el problema de la historia argentina de esos años. Los que han dicho que los hombres de 1826 fueron esencialmente teóricos, que olvidaron la realidad presente, la índole de nuestro pueblo, sus necesidades políticas, económicas y sociales, no han hecho un paralelo ecuánime entre la Constitución que redactaron esos hombres ilusos, teóricos, improvisadores, inspirados por una «obcecación incalificable», y la actual Constitución. Esta es más federal en la letra pero no en el espíritu. José Manuel Estrada ha dicho del estado de los espíritus en 1826, en una de sus páginas hermosas, pero falsas, (139): Los federales en 1825 compartían los principios sociales, que respecto á la ciudadanía, la libertad civil, la tolerancia religiosa, el fomento económico, eran dogmas para la ilustre asamblea, y en varios de estos tópicos, arrastrados por la disciplina de los partidos parlamentarios á oponerse al gobierno y á la mayoría, se decidieron por temperamentos más liberales que los unitarios mismos. No encarnaban, en consecuencia, la suspicacia indígena ni el fanático domesticismo con que las masas primitivas han aborrecido al *gringo*, á la *máquina*, al *doctor*, al *maturrango*. Más aun, señores, tenían el espíritu flamante y generoso, abierto á la influencia y al amor de la civilización extranjera, que ha distinguido á los demócratas argentinos entre todos los de la América que fué española. Digámoslo en una palabra: eran los mismos hombres, era la misma fuerza nacional en una manifestación distinta, más práctica y más nacional. Servían á 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. Los unitarios

(139) Lecciones de historia argentina tomo 2º, pág. 321.

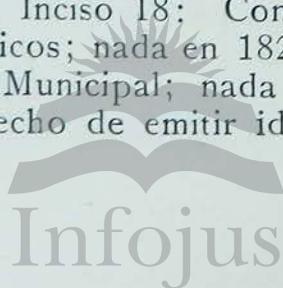


querían suprimir de la actividad todos los elementos primitivos; los federales, al revés, resignándose á dejarlos funcionar, querían aplacar la tormenta por medio de la transacción: interesar en la unión á los caudillos y á las masas, satisfaciendo su vanidad y haciéndolos *cómplices* de la paz y de la civilización: dar á la ley, en fin, por esta manera, garantías y estabilidad toda vez que se unieran la alta teoría y el principio político con la pasión pública, los sentimientos originales del hombre argentino y los hechos radicados por la revolución y fortalecidos por el orgullo». Palabras, palabras, palabras. Ese paralelo es imposible, concebido en semejante forma.

Los unitarios no erigieron sus principios de gobierno, como una inmensa muralla sin puertas, ante el sentimiento argentino de los localismos provinciales. Las Provincias, bajo el régimen constitucional de 1826, no eran mucho menos autonómicas que hoy. No nombraban directamente á sus Gobernadores, pero, los proponían en terna por medio de sus Legislaturas verdaderamente representativas; en cambio, entre 1853 y 1910, tenían la facultad constitucional de elegir directamente sus Gobernadores, pero, en centenares de casos, los hacían elegir por el Presidente federal de la República (140). Esa era la única restricción *unitaria* que imponía la Constitución á las Provincias. Lo demuestra elocuentemente el capítulo 3º de la sección 7ª. ¿Qué mayores atribuciones tiene una Legislatura Provincial actual en comparación con los Consejos de Administración de 1826? La de sancionar presupuestos y establecer las rentas y el cálculo de los recursos, nada más. Hagamos un cotejo entre cualquiera Constitución provincial vigente hoy, por ejemplo la de Santa Fe que es típica por la importancia política de la Jurisdicción en que rige, en lo que se refiere á su Poder Legislativo, con los Consejos de Administración de 1826. ¿Qué resulta? Haré una breve enumeración de semejanzas y diferencias. Dice el artículo 61, inciso 1º, de la Constitución reformada de 1900: La Legislatura elige los Senadores para el Congreso Nacional; en 1826 los elegían directamente los pueblos. Inciso 2º: Prestar acuerdo para nombrar los miembros de los Tribunales Superiores y Jueces inferiores; en 1826 los Consejos no intervenían en esos nombramientos que se efectuaban por el Presidente á propuesta en terna de la Alta Corte de Justicia. Inciso 3º: Establecer la

(140) No afirmo esto, que está en la conciencia de todos, por creer que la trasgresión de la ley es un argumento de orden constitucional, sino como un simple antecedente ilustrativo de nuestro régimen federal.

división civil, para la mejor administración de la Provincia; en 1826 eso estaba implicado por el artículo 143. Inciso 4º: Crear rentas, compatibles con la Constitución Nacional; en 1826, *de acuerdo* con el Gobierno Nacional. Inciso 5º: Fijar el Presupuesto General de gastos, etc.; en 1826, lo mismo, con la restricción convenientísima (hoy mismo sería conveniente, por ejemplo para evitar los Presupuestos de San Juan y de Jujuy, inflados á fuerza de empréstitos) de someterlos á la aprobación del Congreso Nacional. Inciso 6º: En ningún caso el Presupuesto votado por la Legislatura podrá aumentar los gastos y sueldos proyectados por el Poder Ejecutivo, salvo el de ejecución de leyes especiales; en la Constitución de 1826, como tampoco en la de 1853-60, figura establecido este sabio principio consuetudinario que se aplica estrictamente en el Parlamento de la Gran Bretaña. Inciso 7º: Determinar el personal y su dotación para cada Cámara; en 1826, el caso no está expresamente preceptuado, pero, cabe en el artículo 144. Inciso 8º: Aprobar ó desecharla cuenta de los gastos; lo mismo sucedía en 1826, con la limitación de que, después de examinadas, las cuentas pasaban al Presidente y al Congreso de la Nación. Inciso 9º: Autorizar á movilizar la Guardia Nacional, en caso de necesidad; en 1826 esta facultad puede considerarse comprendida en el artículo 152. Inciso 10: Autorizar á celebrar empréstitos, etc.; en 1826 no existe esta facultad provincial, á lo menos explícitamente, de contraer empréstitos, por más que, no existiendo tampoco en la Constitución actual, se ha usado y abusado de ellos. Inciso 11: Complementario del anterior. Inciso 12: Establecer bancos de depósitos, directamente, y de emisión con permiso del Congreso; en 1826, puede considerarse implicado por el artículo 143. Inciso 13: Referente al pago de las deudas internas de la Provincia; en 1826, puede considerarse implicado por el artículo 150. Inciso 14: Conceder privilegios de industrias, artes, etc.: implicado por el artículo 143 de 1826. Inciso 15: Crear y suprimir empleos; en 1826, el artículo 144. Inciso 16: Declarar los casos de utilidad pública para expropiación; implicado por el artículo 175 de 1826. Inciso 17: Disponer del uso y enagenación de las tierras fiscales; en 1826, no existe nada al respecto, por más que se tenga el amplio artículo 143, dado que estaba en vigencia la ley de enfiteusis de 1824 y las que prohibían la enagenación de la tierra pública fiscal. Inciso 18: Conceder indultos y amnistías por delitos políticos; nada en 1826. Inciso 19: Organizar el Régimen Municipal; nada en 1826. Inciso 20: Reglamentar el derecho de emitir ideas por la prensa, sin



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

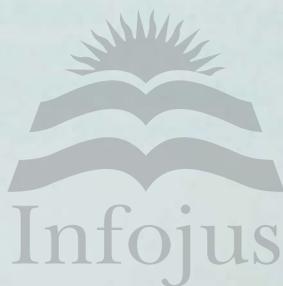
censura previa; en 1826, por el artículo 161, era un punto que correspondía al Gobierno Nacional. Inciso 21: Acordar pensiones, etc.; nada en 1826. Inciso 22: Dictar la ley de Montepío Civil; en 1826 no existe nada expreso al respecto, aunque puede caber en el artículo 143. Inciso 23: Dictar las leyes de procedimientos; en 1826, estando en vigencia las leyes españolas civiles, criminales, comerciales y procesales, no podía existir esa disposición. Inciso 24: Dictar la ley de responsabilidad de los funcionarios públicos; en 1826, puede considerarse implicado por los artículos 143 y 144. Inciso 25: Dictar la ley de Elecciones, etc.; en 1826 era una facultad nacional. Inciso 26: Convocar á elecciones, si no lo hiciese el Poder Ejecutivo; en 1826, era una facultad nacional. Inciso 27: Poner en posesión del mando al Vice Gobernador en ausencia del Gobernador; no podía existir en 1826. Inciso 28: Admitir ó desear la dimisión del Gobernador y Vice; no podía existir en 1826. Inciso 29: Conceder ó negar licencia al Gobernador ó Vice, en ejercicio del cargo, para salir de la Provincia; no podía existir en 1826.

El cotejo de las disposiciones de una y otra Constitución, cotejo que se podría hacer con las catorce Constituciones Provinciales vigentes, es sumamente ilustrativo y nos demuestra el valor real que se puede asignar á las palabras régimen federal ó régimen unitario, en nuestro país. Por no querer aceptar la Constitución de 1826, las Provincias sangraron, descendieron en cultura y se empobrecieron, durante los largos y terribles años que van de 1827 á 1852. ¿Cuál fué el resultado de tanto luto, de tanta miseria, de tanta sangre? Que en 1853 aceptaron una nueva Constitución que bien estudiada demuestra que es casi tan unitaria, con la lógica excepción del nombramiento de los Gobernadores, como su antecedente abominado de 1826, que los caudillos hicieron pisotear con sus montoneras federales. Si los hombres que formaron el Congreso del tiempo de Rivadavia, hubieran sido todos federales netos á lo Dorrego, con solo suprimir de la Constitución unitaria el Capítulo 1º de la sección 7ª, y algunas palabras de los Capítulos 2º y 3º de la misma sección, hubiéranla transformado en Constitución tan federal como la que hoy nos rige. Este solo hecho aclara gran parte de nuestra historia nacional, en su período de las guerras civiles. Los pendones de los ejércitos unitario y federal eran equivalentes en todo, tamaño, color, forma, objeto; la única diferencia era las leyendas explicativas: en una decía *federal*, en la otra *unitario*, nada más. Tanto se confundían uno y otro que el gobernante más unitario, de *hecho*,

Infojus

que haya tenido la República Argentina, es precisamente, en virtud de una de esas terribles ironías trágicas que presenta á veces la accidentada historia de los pueblos, el más típico representante de la idea federal, don Juan Manuel de Rosas. ¿Se puede decir que este es un hecho que nada demuestra ante el verdadero criterio histórico?

Las palabras de los pendones pesaron más en el destino de la República Argentina que las intenciones reales que entrañaban, y, bajo la presión de las circunstancias internas del país, don Bernardino Rivadavia firmó su renuncia el 27 de Julio de 1827. Todos los arbitrios provisorios de que se valió el Congreso para remediar la grave situación nacional fueron completamente ineficaces y las trece Provincias se disgregaron por durante veinticinco años, hasta que la pesada mano de Urquiza congregara en San Nicolás de los Arroyos, á un grupo servil de Gobernadores para imponerles una nueva Constitución.



CAPÍTULO VII

La época de la desorganización nacional.

La renuncia de Rivadavia determinó la realización práctica de las tendencias que, hasta entonces, si no habían subordinado enteramente á su influjo la órbita de la acción del Poder Ejecutivo Nacional, habían, á lo menos, obstaculizado tanto el libre juego de sus funciones propias que lograron convertirlo en una entidad nominal que regía desde Buenos Aires un inmenso territorio despoblado sometido á la ley de una veintena de caudillos inteligentes, enérgicos y audaces. Rivadavia fué la última fuerza moral que animó el cadáver de gobierno que dejó Pueyrredón cuando su renuncia del año 19. Historiar, aunque sea á grandes rasgos, los hechos posteriores que sucedieron, es una tarea que excede por sus dificultades y peligros, los límites de una breve disertación sintética. En consecuencia, sin hacer ninguna incursión arriesgada en el campo de la historia, voy á limitarme simplemente á extractar los principios generales de las pocas Constituciones que sancionaron algunas Provincias durante este largo período. La mayor parte de las jurisdicciones políticas de la República, olvidadas casi por completo de todo cuanto significara un verdadero régimen constituido de gobierno, más que á redactar Estatutos, Reglamentos y Constituciones, se dedicaban en esos años á vivir lisa y llanamente la tormentosa vida que el destino les deparaba. Los Gobernadores se preocupaban más de adiestrar milicias y de sofocar motines, revoluciones é intrigas palaciegas que de hacer ciencia política desde el Gobierno.

Su obra administrativa se diluía en pequeñeces irrisorias y en reglamentaciones que asombran cuando se las encuentra en los Archivos provinciales ó en las pocas y pobres compilaciones de leyes y decretos que de esa época nos quedan. Hay hechos que merecen ser citados en este trabajo sobre el Poder Ejecutivo en la Nación y en las Provincias,

Infojus

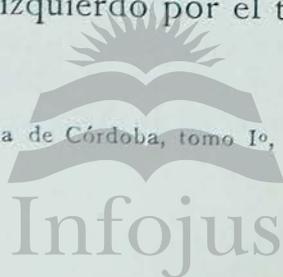
SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

porque revelan con una intensidad desconcertante y sugestiva, como se concebía á la idea de Gobierno en aquella vida pobre, modesta, sin horizontes, que se desarrollaba alrededor de los campanarios de las ciudades Capitales. Los Gobernadores entendían de todo y en todo; nada era ajeno para ellos. Obrando sin el control de Legislaturas ponderadoras y eficaces que les señalaran rumbos, ideales, aspiraciones, su acción se limitaba á armar y adiestrar milicias, á conservarse en el poder y á intervenir hasta en los rincones más escondidos de la vida privada de los ciudadanos. Para no apelar á notas sueltas que tomé en los Archivos provinciales que he recorrido en varias ocasiones y que, por no darles mayor importancia en esos momentos, no documenté debidamente, voy á transcribir algunas disposiciones que existen en Compilaciones oficiales publicadas y que creo interesantes en el sentido de que nos dan una idea definida y clara de la compleja esfera de acción que se asignaban á sí mismos algunos Gobernadores de Provincia. Hay al respecto algunos modelos típicos. Nada escapaba á las celosas previsiones del Gobierno. El Gobernador de Córdoba, la gran Provincia mediterránea de la Universidad famosa y de los hombres de ley, Coronel don Manuel López, dictó en Septiembre 27 de 1849 el siguiente decreto ó ley suntuaria (141), en que después del consabido viva y muera federal, dice: «El Gobernador y Capitán General de la Provincia. Tomando en consideración las erogaciones y gastos cuantiosos que las familias tienen que hacer con notable perjuicio de sus intereses en costearlos cuando ha ocurrido el fallecimiento de alguna persona de ellas, después de lo que ha demandado y demanda la curación del enfermo en un período; funerales y sufragios en otro; y deseoso de evitarles ese mal que autorizado por el uso y costumbres envejecidas disminuye los recursos con que podrían contar en general,

ACUERDA Y DECRETA:

Artículo 1º—Desde hoy en adelante solo se usará por toda insignia de luto para el bello sexo, un pañuelo negro al cuello y unas pulseras del mismo color en la bata negra de traje, y para los hombres, siendo particulares, un crespón al sombrero y los militares ó empleados civiles, un crespón sin lustre al brazo izquierdo por el término de costumbre.

(141) Compilación citada de Córdoba, tomo Iº, pág. 146.



2º — La clase indigente podrá seguir lo dispuesto en el artículo anterior, arreglándose á un género que la capacidad de sus circunstancias le permitan.

Art. 3º — Publíquese, imprímase, circúlese y dése al R. O.

Manuel López.

Como se vé, la paternal solicitud del Gobernador llenaba y prevenía los menores detalles; lo único que se le había olvidado era, felizmente para los ciudadanos enlutados de Córdoba, establecer una minuciosa escala de penalidades que, al mismo tiempo que sirvieran de sanción de ese decreto suntuario, revelaran la importancia que daba el Gobernador á cada una de las futuras trasgresiones de sus disposiciones.

Este Gobernador ofrece curiosos ejemplares de labor administrativa. En Agosto 13 de 1849 (142) reglamentó el juego de las carreras, en un larguísimo decreto de 28 artículos «inspirado en la conservación de este entretenimiento con sus reales efectos», y que contiene admirables y previsoras disposiciones. Se vé en él que el *Supremo Gobierno* estaba al tanto de todas las incidencias y engañifas del juego. El artículo 12 dice: «Puestos los caballos en la cancha, se darán cuatro galopes y hasta diez partidas dentro de la que deberán largar, y si por algún acontecimiento no lo pudieren verificar dentro del número de partidas indicadas, mandará el Juez igualar los caballos y al golpe de su voz, largar ó perder el depósito el que no lo hiciera así». Art. 13. — «Los convites deberán ser á rebenque y proporcionados para largar, como asimismo podrán los contratantes poner riendas á los caballos, cuya calidad se exprese en el contrato». El artículo 23 es más original: — «Los corredores que metan codo, pierna ó carguen el cuerpo sobre el corredor contrario, no dieran camino ó cualquiera otra acción ofensiva ó perjudicial, probado que sea, quedará sujeto á la pena de *cien azotes aplicados acto continuo en la misma cancha con más seis meses de cadena* ». Las demás detalladas disposiciones están inspiradas todas en los modelos citados. Pero, con todo, este reglamento solemne del juego de las carreras, no alcanza á igualar las proyecciones que asignó el Gobernador

(142) Compilación citada, tomo Iº, pág. 144.

López á su decreto de Julio 5 de 1849 (143) «sobre circo y riñas de gallos». Contiene un sonoro preámbulo y 35 artículos de parte dispositiva. Algunas de sus trascendentales prescripciones son dignas de ser citadas como modelo de previsión y de celo por parte del Supremo Gobierno. Art. 7º — «No entrará ningún individuo en el circo, sin que éste no lleve consigo el gallo que debe pesar ó hacer riña; debiendo los demás concurrentes permanecer en sus asientos». Art. 8º — «Toda riña se hará al peso, á dispensarse dos onzas, y si se hiciere alguna á ojo, estarán obligados á pesar para el público». Art. 9º — «Á todo gallo tuerto se le dispensará cuatro onzas por otro de dos ojos, y si hubiere de igual peso, forrará la punta del ojo bueno del contrario». Todos los artículos restantes son del mismo jaez. Nada, absolutamente nada de lo que puede suceder en una riña, escapaba á la celosa previsión del gobernante, empeñado como él mismo lo dice «en establecer una buena policía interior y evitar las disputas maliciosas de los corredores de riñas, previniendo los estravíos de algunas personas dedicadas á esta diversión, protegiendo la buena fe y honradez».

Estos ejemplos son típicos y no necesitan ser aumentados con otros ejemplares que á cada paso se encuentra en las Compilaciones oficiales. La quieta ó inquieta existencia de las poblaciones del interior no permitía á los gobernantes sino esas minucias administrativas que condecían con el medio ambiente. Se legislaba sobre el Carnaval ó sobre el juego de carreras con la misma solemnidad con que se redactaba un Código Constitucional. Un Gobernador era, por lo general, un hombre que tenía por suya á la Provincia, debiendo, en consecuencia, intervenir en todo. Las Legislaturas eran solo sombras de poder que obedecían ciegamente las órdenes del Poder Ejecutivo, dedicándose entre tanto á tramar conspiraciones ó á no hacer nada. ¿Como podía, pues, en semejantes condiciones, pensarse en construir vastos edificios constitucionales?

Los Archivos de las Provincias, bastante desorganizados por lo general, son especialmente deficientes en todo cuanto se refiere á la época que va desde 1825 á 1860 ó 1870. La mayoría de ellos han sido saqueados en una forma que es ó escandalosa ó criminal. El tiempo aquel conoció hechos que muchos hijos y nietos han querido hacer olvidar á la posteridad, en la forma más segura posible: des-

(143) Compilación citada, tomo Iº, pág. 141.

truyendo ó sustrayendo valiosísimos documentos. Agreguemos á esto la incuria de ciertos Gobiernos de antaño y de hogaño que permitieron á la soldadesca de sus milicias acampar en los lugares reservados á los Archivos de Gobierno ó Judiciales y tenemos explicada la situación actual de esas oficinas que apenas guardan, cuando eso guardan, documentos y cuentas sin ningún valor histórico. Esta deficiencia que conocen y lamentan todos cuantos hemos tenido ocasión de recorrer esos Archivos prolijamente, trae como primera consecuencia que no podamos tener ninguna seguridad sobre el número exacto de Estatutos, Reglamentos ó Constituciones que han dictado las Provincias antes de 1853. Jujuy, por ejemplo, por intermedio de la Honorable Junta General Constituyente, sancionó un Estatuto que se ordenó jurar al Gobernador en sesión de 27 de Noviembre de 1835 (144), pero, no me ha sido dado encontrar su texto oficial del que no ha hecho ni un pequeño extracto, al citarlo, el historiador de la Provincia Dr. Joaquín Carrillo (145). ¿Como es posible, con estos pobres elementos, pretender esbozar siquiera la historia constitucional y administrativa de las catorce Provincias argentinas? Las únicas Constituciones que he podido encontrar en este largo período, son: la de San Luis, de 1832; la de Jujuy, de 1839; la de Santa Fe, de 1841, la de Córdoba, de 1847, y la de Tucumán, de 1852; sin embargo, me consta positivamente que hay varias más.

La Constitución de San Luis de 1832 creo que es completamente desconocida, pues no existe sino en un ejemplar manuscrito que posee el doctor Nicolás Jofré, quien me ha facilitado gentilmente su copia. Se compone de tres Capítulos, destinado el primero á la Religión del Estado, el segundo á la Cámara Legislativa (tres pobres artículos) y el tercero, que es toda la Constitución, casi, al Poder Ejecutivo. Veamos sin hacer ningún comentario los artículos que á este último se refieren, en los cuales encontraremos cosas que pocas veces se ven en una Constitución.

Art. 1º—El Excelentísimo Gobierno de la Provincia deberá asimismo ser elegido por sus Diputados Representantes en la persona de un ciudadano hijo del país, ó vecino que tenga diez años de residencia en él y capital de mil pesos lo menos y en bienes raíces ó estables.

2º—Para obtener este empleo deberá ser persona que tenga adhesión á la causa federal adoptada por la Provincia y que no sea deudor á la Caja del Estado.

(144) *Compilación de Leyes y decretos de la Provincia de Jujuy*, tomo 1º, pág. 25.

(145) *Historia Civil de Jujuy*, pág. 467.

3°—El tiempo de la administración de su Gobierno deberá ser el término perentorio de dos años, y no podrá ser reelegido hasta pasado un bienio, entendiéndose que cualesquiera función, ó actuación que haga concluído el tiempo de su Gobierno se tendrá por irritó y nulo.

4°—El citado Gobierno deberá anunciar á la Provincia la conclusión de su Gobierno y convocarla para nueva elección quince días antes de su terminación, y en caso de omitirlo, la Provincia se tendrá por convocada en virtud de esta ley.

5°—El Gobierno electo al prestar el juramento de estilo agregará la protesta de cumplir y hacer cumplir fiel y legalmente este Reglamento de que se le hará entrega.

6°—Se le pagará su sueldo con la dotación de seiscientos pesos anuales atendiendo á la pobreza en que se halla la Provincia, y cuando mejore de circunstancias aumentará algo más, y la de Ministro Secretario será de treinta pesos mensuales.

7°—Inmediatamente de haber concluído el tiempo de su Gobierno y de haberse elegido el sucesor, nombrará la Provincia una comisión compuesta de siete individuos de los de más probidad y justicia y conocida adhesión á la causa de la federación, para que residencien al Gobernador saliente de su administración, cualquiera que haya sido y á la que ocurrirán los agraviados (si los hubiere), los de la Ciudad en término de quince días y los de la campaña en los de veinte.

8°—El Poder Ejecutivo no podrá declarar guerra ni paz, ni mandar expedición ninguna fuera de la Provincia sino con acuerdo y resolución de la Sala de sus Representantes.

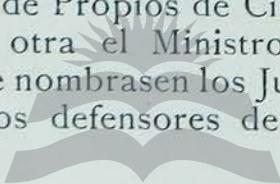
9°—Hallándose en paz y tranquilidad la Provincia solo habrá un piquete en el cuartel de diez y seis hombres para lo que se pueda ofrecer, y éste se deberá alternar mensualmente y su gratificación será la que el Excelentísimo Gobierno estime conveniente.

10.—Toda persona de cualquier clase que sea que se atreva á atentar por medio de revolución á la autoridad del Supremo Gobierno, será castigado con pena de muerte, dando por irrita y nula cualquiera disposición que ésta y sus aliados tomen en el particular.

11.—Es de la inspección del Supremo Gobierno nombrar el Ministro de Hacienda, Administrador de Correos y Receptor de Propios en distintos sujetos, que no tengan con él parentesco inmediato.

12.—El Ramo de Propios de Ciudad á su ingreso recibirá la mitad y la otra el Ministro de Hacienda.

13.—Cuando se nombrasen los Jueces ordinarios se nombrarán igualmente los defensores de pobres y de menores.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

14. — El ejercicio del Juez de Policía que debe haber, queda al cargo de los Jueces ordinarios, por no permitir las circunstancias la actuación de este funcionario.

15. — La elección de los citados en el artículo 13 deberá hacerse por la Honorable Sala de Representantes de la Provincia.

16. — El Poder Ejecutivo deberá á la posible brevedad establecer una escuela de primeras letras para la juventud, cuyo maestro será el mejor que se pueda conseguir.

17. — La dotación de dicho maestro será de veinticinco pesos mensuales pagados del ramo de carne, destinado para este objeto, el que será tan privilegiado que no se podrá invertir en otro destino que en éste para que ha sido impuesto, y cuando por alguna urgentísima necesidad del Estado se ocupe su fondo, será reconocida la deuda con preferencia.

18. — Si por algún acontecimiento se suspendiese la escuela por falta de maestro ó por algún otro motivo, el citado ramo se irá guardando en depósito hasta su tiempo en poder del Receptor de Propios quien deberá igualmente recibirlo.

19. — Asimismo será del cargo del Gobierno Ejecutivo nombrar una comisión de tres individuos de probidad é inteligencia, cada cuatro meses que revise la escuela y se imponga de los adelantamientos de la juventud, así en lo moral de su doctrina como en lo liberal, y ponerlo en conocimiento del Supremo Gobierno.

20. — Siendo uno de los deberes de la Provincia proteger y asegurar del modo que previenen las Leyes, la vida, reputación, libertad, seguridad y propiedad de cada uno de sus individuos, no se sacarán contribuciones ni auxilios sino por el orden que establece este Reglamento.

21. — Se tomará una cuenta exacta de todas las especies de animales mostrencos de la Provincia para el servicio común, y se distribuirán en todos los puntos necesarios para el buen régimen de ella, á disposición del Poder Ejecutivo.

22. — Se señalará una Comisión compuesta de seis individuos de propiedad, asociada con el Juez del Partido que empadronen todos los propietarios que componen la Provincia, para que en los casos de invasión de indios ú otras urgencias graves se les señale con arreglo á justicia distributiva con lo que cada uno debe contribuir.

23. — Si antes de haberse efectuado la distribución sucediese alguna invasión de indios ó alguna cosa de gravedad en la Provincia, la Honorable Sala de Representantes con anuencia del Ejecutivo acordarán lo conveniente.

24. — Que los auxilios que se deban sacar será guardando la proporción de que, de cada veinticinco animales vacunos sólo se saque uno, y de cada seis cabalgares uno, y siendo enemigo de la causa el duplo.

25. — El individuo que no teniendo ninguna de estas especies, pero que tenga otros intereses, se le graduarán y se sacará á proporción de ellos, y siendo enemigo de la causa el duplo.

26. — Ningún propietario entregará auxilio de ninguna especie sin que sea previa la orden superior, exigiendo el recibo de la especie entregada.

27. — El Gobierno Ejecutivo tendrá especial cuidado de mandar devolver los caballos á sus dueños después de hecha la fatiga para que han sido sacados, como también de tomar una razón económica del gasto de carne que se haga para la tropa.

28. — Serán plenamente respetados los ciudadanos y sus intereses y no serán atropellados por persona alguna de ninguna graduación que sea, y el que se encontrare ofendido formará su queja al Ejecutivo quien no dejará impune la infracción de este artículo, pero si no encontrase justicia la elevará en grado de queja á la Comisión de Residencia.

29. — No se podrá en la Provincia fusilar ni confinar á ningún reo sin el previo proceso y sentencia legal.

30. — Habiéndose hecho costumbre el pernicioso vicio del robo, para cortar de raíz este grave mal, se impone la pena á todo el que incurra en él, desde el valor de un peso, ochenta azotes por la primera vez y á los que reincidiesen se les aplicarán penas más fuertes que señalará el Poder Ejecutivo, como también á los malos Jueces que disimulen esta clase de delinquentes.

31. — Queda privada la extracción de toda especie de hacienda hembra y solo lo macho podrá extraerse pagando el derecho de tres reales por cabeza de ganado vacuno, del caballo manso tres reales, por el mular sea manso ó chúcaro cuatro reales y por el lanar un real.

32. — Será del deber del Poder Ejecutivo inmediatamente de su recepción proveer en persona idónea el empleo de Comandante General como tan necesario á las actuales circunstancias y su sueldo debe ser el que le asigne el Supremo Gobierno con acuerdo de la Sala de Representantes.

33. — Por ningún pretexto se deberá en el servicio militar á los propietarios ni á sus capataces, á no ser en los casos de invasión del enemigo bárbaro. »

No hay en todas las Provincias argentinas una Constitu-



ción que, como ésta, sea un mejor índice demostrativo del estado social de ciertas jurisdicciones del interior en aquellos años. Todo en ella revela una vida tan primitiva, tan rudimentaria, tan desprovista de todas las características de la civilización, que de su simple estudio podríamos extraer todo un capítulo de historia mediterránea. Contiene, como se ha visto, disposiciones curiosísimas, una de las cuales es la especialidad del impuesto que se fijaba teniendo en cuenta las opiniones políticas de los ciudadanos, esto es, según fueran amigos ó enemigos de la *causa*. Así era el régimen federal visto por dentro. No creo que haya necesidad de ningún otro comentario.



La que sigue en fecha entre las Constituciones del interior, es la de Jujuy sancionada en 4 de Febrero de 1839 (146). Fué inspirada en parte por la Constitución Nacional de 1826, algunas de cuyas disposiciones, especialmente en lo que se refiere á la ciudadanía, adopta íntegramente con ciertas modificaciones lógicas. Su texto es corto, aparentemente, pues comprende apenas 66 artículos, pero, para apreciar su extensión, es menester tener en cuenta que, procediendo con el mismo criterio que la Constitución Nacional actual, resume en un solo artículo de muchos incisos, facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo ó del Poder Legislativo que las de 1819 y 1826, habían dividido en muchos artículos de numeración sucesiva. Es, por otra parte, una buena Constitución. Dictada en momentos de entusiasmo y de esperanza para Jujuy, pocos años después de su separación de la jurisdicción de Salta formalizada á raíz del triunfo de Castañares, ella contiene sabios principios de gobierno y prescripciones que para ser cumplidas hubieran necesitado épocas menos azarosas que las que subsiguieron. Veamos la forma en que concibió la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo:

« Art. 26. — El Poder Ejecutivo será desempeñado por una sola persona, bajo la denominación de Gobernador y Capitán General de la Provincia de Jujuy, con el tratamiento de Excelencia.

27. — Para ser nombrado Gobernador de la Provincia, se requiere: — 1° ciudadanía natural, y las demás calidades

(146) Compilación citada, tomo I°, pág. 100.

precisas para ser Representante, con treinta y cinco años de edad; 2° en el caso de reunir todas las calidades expresadas, algún ciudadano nacido fuera del territorio de la Provincia, y haberle prestado relevantes servicios, podrá recaer en él la elección del Poder Ejecutivo.

28.— Para la elección de Gobernador se observará la forma siguiente: 1° si el nombramiento recayese en algún miembro de la Sala, en el caso de no aceptarlo, no podrá hacer su renuncia, sino por escrito; 2° los votos se entregarán escritos y firmados por los vocales, y se publicarán por sus nombres; 3° las dos terceras partes de sufragios de Sala plena, harán la elección; 4° si después de tres votaciones, ninguno obtuviere la expresada mayoría, se publicarán los tres sujetos que hayan obtenido el mayor número, y por ellos se sufragará en las siguientes votaciones; 5° si reiteradas éstas hasta tres veces, ninguno de los tres propuestos reuniese la mayoría que exige el artículo 3° de este Capítulo, se excluirá al que tuviere menos número de votos; caso de igualdad entre los tres, ó dos de ellos, decidirá la suerte, el que haya de ser excluído, quedando solamente dos; 6° por uno de estos se votará de nuevo; 7° si repetida tres veces la votación no resultare la mayoría expresada, se sacará por la suerte el Gobernador de entre los dos; 8° todo esto deberá verificarse acto continuo desde que se dé principio á la elección.

29.— El Gobernador constitucionalmente electo para entrar en el ejercicio de su cargo, hará en manos del Presidente de la Junta el juramento siguiente: Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor, sobre estos Santos Evangelios, que desempeñaré fielmente el cargo de Gobernador de esta Provincia, que cumpliré y haré cumplir sus Estatutos; defenderé la independencia de la Provincia, y sostendré la integridad de la República; que protegeré la Religión Católica Apostólica Romana y dejaré el mando tan luego como la ley lo ordena.

30.— Las funciones de Gobernador de la Provincia durarán por dos años, y no podrá ser reelegido en clase alguna, sin que medie otro tanto tiempo entre el cese y la reelección.

31.— En los casos de enfermedad ó acusación que lo inhabilite, ó mientras se proceda á nueva elección, por su muerte, renuncia, destitución ó en el de cesación de hecho y de derecho por haber cumplido el término de la ley, el Presidente de la Junta le suplirá y ejercerá las funciones anexas al Poder Ejecutivo, quedando entretanto suspenso de las de Presidente.



32.—El Gobernador es el Jefe de la administración general de la Provincia.

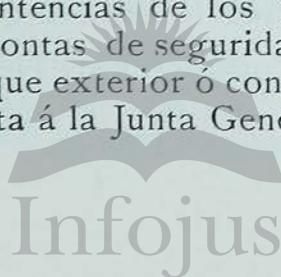
33.—Al Gobernador de la Provincia corresponde publicar, ejecutar y suscribirse á las leyes que han recibido sanción, en la forma que prescribe este Reglamento.

34.—Si el Gobernador juzgare que debe negar la suscripción, por creer que la ley ó resolución no conviene á los intereses de la Provincia, podrá pedir su reconsideración, exponiendo bajo su firma las razones en que la funda; en este caso, el proyecto de ley ó resolución, se someterá á nueva discusión, y si fuera adoptado tal cual es ó modificado en el sentido de las razones expuestas por el Gobernador, por las dos terceras partes de la Sala plena, será devuelto al Gobernador de la Provincia, en cuyo caso se suscribirá.

35.—El Gobernador dará ó negará la suscripción en el plazo de diez días; y no haciéndolo quedará entendido que la dió: en este caso, y cuando la mande publicar, la S. P. lo hará con esta declaración, debiendo firmarla entonces el Presidente de la misma Junta.

36.—Sancionada la ley ó resolución, la mandará el Gobernador publicar en la forma siguiente: D. N. Gobernador y Capitán General de la Provincia de Jujuy, etc., hace saber á todos los habitantes, que la Honorable Sala Legislativa Provincial, ha decretado, y yo me suscribo á la ley ó resolución siguiente: (La ley íntegra en sus disposiciones solamente). Mando por tanto, á todas las autoridades á quienes correspondiere el conocimiento y ejecución de la referida ley, que la cumplan y hagan cumplir, tan entera como en ella se contiene. El Secretario de esta Provincia la hará cumplir y circular.

37.—También compete al Gobierno de la Provincia: 1º, dar dirección á la fuerza armada de la Provincia para su seguridad interior y exterior; 2º, nombrar por sí al Jefe que ha de mandarla; 3º, nombrar ó destituir á sus Ministros y empleados, según sus méritos ó deméritos ó por innecesarios, dando después cuenta á la S. P. y en su receso á la Comisión permanente; 4º, suspender á los magistrados y funcionarios públicos con justa causa; 5º, si la que ha motivado la suspensión, fuese solo de política, la Junta General la tomará en consideración por sí misma, si fuere de justicia la pasará al Tribunal respectivo; 6º, expedir los decretos y reglamentos especiales para el cumplimiento de las leyes; 7º, cumplir y hacer cumplir las sentencias de los Tribunales de Justicia; 8º, tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves é imprevistos de ataque exterior ó conmoción interior, dando inmediatamente cuenta á la Junta General ó en su receso á la


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estando á su resolución; 9º, conceder licencias, retiros y declarar la jubilación de los que la soliciten, según las leyes; 10, vigilar sobre la recaudación ó inversión de las rentas públicas; 11, nombrar comisiones de ciudadanos, tanto en la ciudad como en los departamentos de campaña, para que presenten proyectos de adelantamiento en los distintos ramos de mejoras, como son, agricultura, comercio, ciencias, artes, etc.; 12, confirmar las sentencias pronunciadas por los Consejos de Guerra con arreglo á las ordenanzas militares; 13, indultar de la pena capital á un criminal, previo informe del Tribunal ó Juez de la causa, cuando medien graves y poderosos motivos, salvo los delitos que la ley excepciona; 14, expedir las cartas de ciudadanía con sujeción á las formas y calidades que exige la ley; 15, ejercer el patronato de los beneficios y personas eclesiásticas de la Provincia; 16, proveer todos los empleos que no le son reservados por el Reglamento; 17, pedir á los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto á todos los demás empleados, los informes convenientes y ellos están obligados á prestarlos; 18, recibir por sus servicios la dotación establecida por la ley, que no se aumentará ni disminuirá durante el tiempo de su mando; 19, nombrar el Ministro Secretario; 20, el Ministro Secretario tendrá á su cargo el despacho de los negocios de la Provincia, y autorizará las resoluciones del Gobernador, sin cuyo requisito no tendrán efecto; 21, en los casos de responsabilidad del Gobierno, no quedará exento de ella el Ministro, por la concurrencia de la firma; 22, gozará de una compensación por sus servicios establecida por la ley.

28. — No ejercerá: — 1º jurisdicción alguna civil ó criminal, de oficio ni á petición de parte; 2º, no alterará el sistema de administración de Justicia, según leyes; 3º, no compulsará, avocará ni suspenderá las causas pendientes, sentenciadas ó ejecutadas en los Tribunales de Justicia; 4º, no podrá en ningún caso ausentarse del territorio de la Provincia durante el período de su administración, ni tres meses después, sin el consentimiento de la Junta ó de la Comisión permanente.»



En 17 de Julio de 1841, la Honorable Junta de Representantes de la Provincia de Santa Fe (147), sancionó una

(147) Registro Oficial de la Provincia, 1888, tomo Iº, pág. 379 á 392.

nueva Constitución que el Gobernador, General Don Juan Pablo López, hermano de Don Estanislao, promulgó inmediatamente el día 18. Supera en todo sentido al Reglamento Provisorio que dictó el Gobernador López en 1819, tanto en extensión como en la mayor armonía que resulta de la concordancia de sus diversas disposiciones, pero, contiene sin embargo algunas restricciones relativas á la Religión que parecen basarse esencialmente en el primer Reglamento citado. Su artículo 4º, en efecto, establece terminantemente que se prohíbe en el territorio de la Provincia el ejercicio de todo culto público ó privado que no sea el de la Religión Católica, Apostólica Romana, artículo complementado por el 62 que dice que « no es ciudadano de esta Provincia quien no profesa » la misma Religión. El resto de la Constitución se inspira en los antecedentes nacionales que conocemos, adaptados á las necesidades locales de la Provincia y á las características propias del sistema federal tal como era entendido y aplicado en los años vecinos á 1840. No obstante haber manifestado la Junta de Representantes al sancionarla que se había inspirado en lo principal de todas las Constituciones existentes en el mundo, contiene incongruencias y lunares que la deslustran. Citaré entre otras una que se refiere al Poder Ejecutivo. El artículo 33 dice que, en caso de enfermedad del Gobernador lo reemplazará en el mando « el sujeto que eligiese la Honorable Junta de Representantes », en tanto que el artículo 49 da al mismo Gobernador el derecho « en caso de enfermedad », de delegar por sí el mando « en ciudadano que reúna las calidades que para Gobernador exige el artículo 25 », sin tener en cuenta para nada, como se vé, la facultad concurrente que acuerda á la Junta el artículo 33. ¿Cómo se resolvería el conflicto en caso de dos designaciones practicadas conjuntamente por el Gobernador y por la Junta, en virtud de los artículos 33 y 49, cuando ellas recayeran en dos personas distintas? Los textos no aclaran la dificultad, pero, es de suponer, dado lo que conocemos de los procedimientos políticos del federalismo, que prevalecería la designación hecha por el Gobernador. Veamos, sin hacer más comentarios, los artículos que rigen la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

« Art. 23. — El Poder Ejecutivo se confía y encarga á una sola persona bajo el título de Gobernador y Capitán General de la Provincia.

24. — No tendrá más tratamiento que el de Excelencia: su guardia y honores, de Capitán General del Ejército.

25. — Re caerá la elección en persona natural del terri-

torio de la Provincia, de conocido patriotismo federal, integridad y concepto público; su edad treinta años.

26. — El Gobernador será elegido en sesión permanente el día primero de Diciembre, á la que deben concurrir todos los Diputados de la Provincia, y su recibimiento será el primero de Enero siguiente.

27. — La votación será pública y los votos se expresarán individualmente. La mayoría de sufragios hará elección.

28. — Si ninguno de los electos obtuviese la mayoría después de la votación, se sortearán los dos sujetos iguales en votos, y será Gobernador el que la suerte designe.

29. — Antes de entrar en ejercicio del cargo, hará el Gobernador en mano del Presidente el juramento siguiente: Yo, N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré fielmente el cargo de Gobernador que se me confía: que protegeré la Religión Católica Apostólica Romana, sin permitir otro culto público ni privado: que sostendré la libertad é independenciam de la República Argentina y en particular de esta Provincia, bajo el sistema federal: que cumpliré y haré cumplir la presente Constitución y que gobernaré en paz y en justicia, y si en lo que he jurado lo contrario hiciere, sea esto nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude y sea en mi defensa: y si no me lo demande.

30. — Este acto será á presencia de la Honorable Junta de Representantes, del clero, jueces, jefes y oficiales, militares, empleados civiles y vecinos de la ciudad invitados al efecto.

31. — Durará en el cargo por tres años, y terminados, no podrá ausentarse de la Capital hasta que las cuentas que rinda sean aprobadas.

32. — No podrá ser reelegido sino una sola vez, y sin que medien causas poderosas.

33. — En caso de renuncia, enfermedad ó muerte del Gobernador, lo será provisionalmente el sujeto que eligiese la Honorable Junta de Representantes.

34. — Si por algún accidente no se pudiese verificar esta elección, tomará el mando de las armas el oficial de mayor graduación que se hallase en la Capital, hasta que sea llamado el que estuviese en la Provincia de superior graduación á éste, ambos en actual servicio.

35. — El Gobernador, que en el caso del artículo 33, ó que por otra causa se eligiese en propiedad, ejercerá el cargo hasta llenar del trienio el período que falte.

36. — En cada elección de Gobernador la Honorable Junta de Representantes le designará la renta anual con

que se han de compensar sus servicios, sin que se pueda aumentar ni disminuir mientras dure en el ejercicio de sus funciones.

37. — El poder Ejecutivo puede convocar la Honorable Junta de Representantes por medio de su Presidente, en los casos que estime conveniente á beneficio del país.

38. — Puede proponer por escrito á la Honorable Junta de Representantes los proyectos, medidas, reformas ó mejoras que juzgue de utilidad pública.

39. — Como Jefe Superior de la administración general de la Provincia, le están cometidas especialmente la conservación del orden, tranquilidad y seguridad de ella, la vigilancia sobre la exacta observancia de las leyes, sosiego público, recaudación y justa inversión de los fondos del Estado, seguridad real y personal de todos los que residen en el territorio de la Provincia, el fomento de la agricultura, protección del comercio, establecimiento de postas con arreglo á ordenanza, instrucción de la juventud por medio de establecimientos á este respecto.

40. — En contribución, empréstito, tratados de tregua, paz y otras convenciones, en especial la declaración de guerra, no podrá resolver sin la aprobación de la Honorable Junta de Representantes.

41. — Puede nombrar por sí solo todos los empleos militares de la Provincia y dar grados hasta Teniente Coronel, inclusive graduar de Coronel, quitarlos al que los tenga y haya merecido este castigo por crimen contra las leyes y Constitución de la Provincia esclarecido en juicio.

42. — Nombra asimismo su Ministro y demás empleados públicos y civiles.

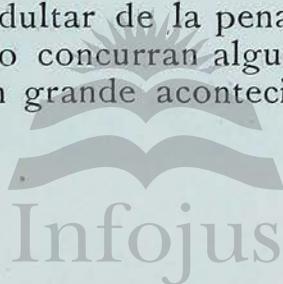
43. — Le corresponde el mando de toda la fuerza de la Provincia, y está exclusivamente encargado de su dirección, mandándola ya en persona ó por Jefes subalternos.

44. — Publica y hace ejecutar las leyes que han recibido sanción.

45. — Dicta las providencias necesarias para que las elecciones de Diputados se realicen en el tiempo designado por la ley.

46. — Confirma ó revoca las sentencias de los reos militares, pronunciadas en los Tribunales de su fuero, con arreglo á Ordenanza.

47. — Puede indultar de la pena capital á un criminal ó conmutársela cuando concurren algunos poderosos motivos de equidad, ó algún grande acontecimiento que haga plausible la gracia.



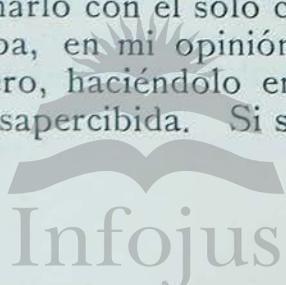
48.—Todos los objetos y ramos provinciales de Hacienda y Policía, como los establecimientos públicos, científicos y de todo otro género, formados y sostenidos con fondos del Estado, son de la inspección y resorte del Gobierno, bajo sus respectivos Reglamentos ú Ordenanzas.

49.—En caso de enfermedad, ausencia ú otros poderosos motivos, podrá delegar el mando en ciudadano que reúna las calidades que para Gobernador exige el artículo 25 ».



En Febrero 1º de 1847 se le ocurrió á la Honorable Junta de Representantes de la Provincia de Córdoba sancionar una nueva Constitución. Para ello no encontró sistema más cómodo que copiar casi al pie de la letra el Reglamento Provisorio de 1821, introduciendo en su redacción solo pequeñísimas modificaciones, sinmencionar en ninguno de sus artículos que no se trataba sino de revisar en forma algo depurada, el viejo Reglamento del tiempo de Bustos que llevaba ya veinticinco años de existencia. Lo que era Reglamento se convirtió en Código, por la sola virtud de una sancion legislativa. Ante un plagio tan evidente, tan literal, no cabe sino pensar que estaba demasiado olvidado el Reglamento para que fuera permitido reeditararlo como una cosa nueva que comenzaría á entrar en vigencia en 1847, siendo así que en realidad lo estaba desde 1821. Cabe pensar también que se quiso esconder tras el disfraz de la simple reedición de un texto anticuado, unos cuantos artículos nuevos que sustituirían á otros tantos del Reglamento anterior, en una forma silenciosa que á nadie llamaría la atención. El Gobernador don Manuel López estaba demasiado interesado en esa suplantación de textos, lo que parece justificar la segunda hipótesis que he enunciado. Era aquél, en efecto, un procedimiento netamente federal y del cual nuestra historia de las Provincias ofrece palmarios ejemplos. Uno de ellos es este de Córdoba que merece ser comentado extensamente.

He dicho que el Código era un plagio del Reglamento de 1821 y que fué un plagio realizado expresamente para ocultar los verdaderos fines que tuvieron en vista el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. ¿Cuáles fueron estos? Es muy fácil determinarlo con el solo cotejo de los textos pertinentes. Se trataba, en mi opinión, de introducir reformas fundamentales, pero, haciéndolo en una forma que pasara completamente desapercibida. Si se modificaba el texto ais-



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

lado de uno ó de varios artículos, la intención del legislador se hacía demasiado evidente; en cambio, si se reeditaba como nuevo un texto viejo, *cuyas primeras secciones se conservaban íntegramente sin variación alguna que no fuera de simple detalle*, las fundamentales modificaciones introducidas no serían objeto de la discusión pública, pues no todo el mundo se tomaría el trabajo de comparar pacientemente los textos respectivos. El Código contenía varios capítulos menos que el Reglamento; sin embargo, el número de Secciones (148), que es de ocho, continúa igual en ambos cuerpos de leyes. En lo que á nadie interesaba, esto es en las primeras Secciones, se conserva hasta los errores de distribución de las materias. La Sección III del Reglamento, que trata de la ciudadanía y prerrogativas del ciudadano, que debía lógicamente comprender también el Capítulo VIII de la Sección IV que trata de los modos de perderse y suspenderse la ciudadanía (error evidente de ordenación lógica), se repite tal cual en el Código. La Sección VI del Reglamento que trata conjuntamente del Poder Legislativo, Capítulo XII; de las Atribuciones del Congreso, Capítulo XIII; del Poder Ejecutivo, Capítulo XIV; de las Atribuciones del Poder Ejecutivo, Capítulo XV; de los Límites del Poder Ejecutivo, Capítulo XVI y del Poder Judicial, Capítulo XVII, se repite con los mismos rubros y con los mismos números de Capítulos en la Sección VI, también, del Código. Es en las Secciones VII y VIII que aparecen las grandes diferencias de los textos. Yo encuentro todo esto sumamente sugestivo. Veamos, para afirmar esta opinión, alguno de los textos modificados.

En todos aparece con una claridad meridiana la esencia de ese espíritu federal argentino que tantos ejemplos significativos de lo que era en realidad ha dejado en nuestra historia. El Reglamento decía que el Gobernador duraría en el mando cuatro años; el Código amplía á seis años ese período. El Reglamento establecía que el Gobernador no podría ser reelegido, sino por una vez, con un voto sobre las dos terceras partes del Congreso; el Código sustituye esa previsora disposición con lo siguiente: «pudiendo ser reelegido, tantas cuantas veces la Honorable Representación lo creyere necesario para sostener la tranquilidad pública, la libertad, la independencia de Sud América (sic) y la Santa Causa Nacional de la Confederación Argentina». Todos sabemos lo que estas palabras querían decir en labios de

(148) El Reglamento y el Código llaman á la Sección Sesión.

Gobernadores y Legislaturas federales. El Reglamento había dispuesto que «en los casos de ausencia del Gobernador fuera de la Provincia ó de otro legítimo impedimento que le embarazase el ejercicio de sus funciones, el Congreso proveería el interino»; el Código, redactando lo que el Gobernador pensaba sobre ciertos sustitutos que en aquellos turbios años del federalismo acostumbraban á alzarse con el santo y la limona, corrige prudentemente ese texto peligroso, sancionando en su lugar que «en los casos de ausencia del Gobernador fuera de la Provincia ó de otro legítimo impedimento que le embarace el ejercicio de sus funciones, delegará el mando en la persona que fuere de su confianza». El Reglamento había dispuesto, como en previsión de los tiempos que iban á sobrevenir, que el Gobernador «no puede por sí imponer á ningún individuo pena alguna: el Secretario que firmase la orden y el Juez que la ejecute serán responsables y castigados como atentadores contra la libertad individual», sabia medida que subordinaba los odios, los caprichos ó las malquerencias del primer Magistrado de la Provincia, á lo que en justicia resolvieran los Jueces, procediendo de acuerdo con las leyes que estaban en vigencia; el Código de 1847, suprime esta excelente disposición que es reemplazada por la siguiente que no contiene más que una pequeña é insuficiente restricción: «no podrá por sí solo imponer á ningún individuo pena alguna sino asociado de su Asesor y su Ministro ó el Oficial nombrado para autorizar sus resoluciones en sus casos», medida amplísima que confiere al Gobernador facultades que en aquellos años resultaban peligrosas en sumo grado, dado que ni siquiera se establecía en qué casos podría imponer esas penas, ni cuál sería la gravedad de las mismas: dentro del artículo tal como aparece redactado cabe hasta la pena de muerte. Esta resolución está en estrecha relación con el espíritu del Código que suprimió de su texto, enteramente, las garantías individuales que antes protegían la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos de la Provincia. El Reglamento á cada paso habla del Congreso General de los Estados como entidad nacional superior á la Constitución local de Córdoba; el Código guarda al respecto un absoluto silencio. ¿Se quiere nada más típico que este Código de 1847 para caracterizar la evolución de las tendencias federales de los gobernantes en una de las mayores Provincias de la República Argentina? En 1821, bajo el poder y la influencia del Jefe de la sublevación de Arequito, General don Juan Bautista Bustos, se crea un Ejecutivo restringido que no podía legalmente perpetuarse en el mando ni delegar sus funciones en un interino elegido por



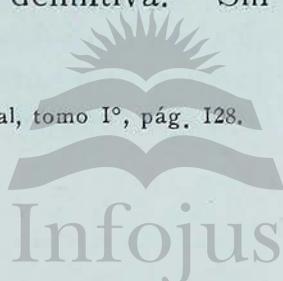
Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

él mismo; en 1847, se encontraba que todo eso ligaba en sumo grado la libertad de acción del Gobernador y se lo suprime en silencio, sin dar las graves y poderosas razones que debieron seguramente inspirar la sanción de una Junta que redactaba un Código tan original y novedoso. La evolución, como se vé, estaba de acuerdo con los tiempos aquellos en que cada Gobernador de Provincia, llamárase Juan Manuel de Rosas, Juan Felipe Ibarra, Pablo Lucero, Nazario Benavidez, Celedonio Gutiérrez, no aspiraba sino á conservar el mando, por amor á la Santa Causa Nacional de la Confederación Argentina. Con las cláusulas reformadas de la Carta *Provisoria* de 1847 (il n'y a que le provisoire qui dure), don Manuel López podía estar convencido de que nadie pretendería conmovier su estabilidad en el mando.

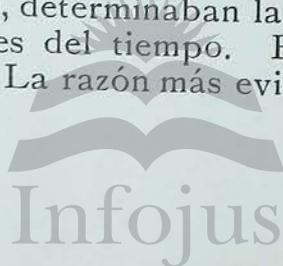
Pero, hay algo mucho más sugestivo que esta grave interpolación de artículos, en el Código de 1847, y ese algo es nada menos que la completa supresión del Capítulo XXIII del Reglamento de 1821 que trataba de las «Declaraciones de derechos». Esas declaraciones que comienzan en nuestro país con el Decreto sobre seguridad individual, dictado por el Triunvirato en 23 de Noviembre de 1811 (149) y que se fueron depurando, ampliando y afirmando en las posteriores Constituciones que dictaran la Nación y todas las Provincias aisladamente, eran una verdadera tradición argentina que se concretó definitivamente en el texto de 1853-60. Córdoba, sin embargo, las suprime de su Código de 1847. ¿Incomodaban demasiado, acaso, á la Santa Causa Nacional de la Federación? Es de suponerlo, dado que se las eliminaba lisa y llanamente, sustituyéndolas con esta frase significativa: «ningún salvaje unitario podrá obtener empleo alguno» y «todos los jefes de los cuerpos militares y superiores de los establecimientos públicos, que propusieren ó nombraren subalternos para dichos cuerpos y establecimientos que no tuviesen la calidad de ser federales netos, serán responsables ante la patria» (artículos 1º y 2º del Capítulo XIX). Nada costaba conservar las disposiciones expresas del Reglamento, desde el momento que el Código no tenía ninguna razón valedera para suprimirlas. La supresión es, pues, sugestiva en sumo grado. Una de las dos grandes Provincias argentinas, después de haber tenido en vigencia durante veintiseis años el Capítulo XXIII del Reglamento de 1821, lo elimina de golpe en su Código de 1847, cuando todo hacía suponer una ratificación definitiva. Sin ese capítulo el Código

(149) Registro Nacional, tomo Iº, pág. 128.



aparecía rigiendo los destinos no de una sociedad humana de régimen democrático, sino de una simple agregación de individuos que no gozaban de más derechos que los que buenamente quisieran conferirle sus gobernantes y representantes. Si en la mente de los legisladores de 1847 no hubo un plan preconcebido de negar á los ciudadanos de Córdoba los derechos inalienables que reconocen á todo hombre las sociedades modernas ¿por qué suprimió ese capítulo del Reglamento de 1821, siendo así que conservó al pie de la letra casi todos los demás? Olvido no pudo ser, porque sería inconcebible; creer que entendieron que, aun sin una legislación expresa, esos derechos seguían subsistiendo virtualmente, es más inconcebible aún, porque entonces se debió también suprimir los vacíos y pomposos capítulos 2º y 4º, que nada contienen de definido ni de concreto. Queda como única solución, entonces, que se quiso conscientemente borrar de la Constitución todo cuanto pudiera significar una traba para el ejercicio normal de las funciones que el régimen federal imperante asignaba al Gobierno del Estado.

Me he extendido en el estudio de este Código de 1847, porque creo que es uno de los pocos documentos existentes que nos muestra al desnudo, con una evidencia irrefutable, lo que fué la esencia del federalismo argentino en esos años turbios de nuestra nacionalidad. Sé que el argumento contrario es muy fácil de enunciar ¿cual fué la esencia del unitarismo? La pregunta no tiene solución, porque los hombres *unitarios* de este período, no llegaron á concretar su programa en hechos reales que demostraran acabadamente lo que pudieron realizar desde el gobierno. Sin embargo, cabe afirmar que tal vez no hubieran procedido en forma muy distinta de la empleada por sus enemigos los federales. Para llegar á esta conclusión no es menester sino ver lo que hicieron en las pocas ocasiones en que las circunstancias los forzaron á definir una situación política determinada. Tanto los federales como los unitarios no iban en persecución del ideal superior de una forma de gobierno que respondiera á las reales é imperiosas necesidades del país, sino tras el vano espejismo del predominio político de un grupo. Como divisas de guerra las palabras unitario ó federal eran una cosa; otra como programa efectivo de gobierno. Los más altos representantes del federalismo práctico argentino, Rosas y Quiroga, fueron más unitarios de verdad que Paz y que Lavalle. La divisa del enemigo y no la convicción propia de cada uno, determinaban la divisa que usaban como pendón los hombres del tiempo. Paz era unitario *porque* Rosas era federal. La razón más evidente de esta afirmación



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

nos la da la misma Constitución Nacional de 1853. Cuando los unitarios vuelven del destierro ó de la confinación voluntaria ó forzada en sus hogares, contribuyen á dictar una Constitución federal nacida del incalificable pacto de San Nicolás de los Arroyos. ¿Qué prueban estos hechos, se dirá? Prueban mucho, en mi entender, porque de ellos sale la gran lección que nos enseña nuestra historia; que todos nuestros males pasados y presentes (y ojalá que no futuros) derivan de la eterna falta argentina de ideales hondos y sinceros en los hombres dirigentes del país.

Sin embargo, á pesar de sus grandes pecados históricos, los unitarios no habrían llegado jamás hasta el estupendo cinismo federal de 1830-52, cinismo brutal y desairado que nunca llegó á tener un solo gesto de verdadera grandeza, cinismo de la chusma alzada, por un azar de la suerte, á regir los destinos de un país que purgaba así, en la forma más dura posible, su inconcebible falta de ideales hondos y sinceros. Piénsese lo que se piense de los hombres unitarios de la época de la desorganización nacional, su acción incansable de batalladores compensó su gran pecado de no haber sabido unirse bajo una sola bandera que fuera al mismo tiempo que pendón de guerra programa efectivo de gobierno. La imagen de la patria esforzaba sus brazos y alentaba sus sueños de porvenir, pero enturbiaban el inefable desinterés de su culto con sus propias rencillas domésticas, con su poca aptitud para una unión constante de recia trabazón disciplinada y coherente, con sus celos y malquerencias recíprocas, con su eterna tendencia á buscar la base de su acción en elementos orgánicamente antagónicos con la esencia verdadera de su credo político. Sin embargo, en el destierro, en la batalla, en la obscuridad silenciosa del hogar familiar, eran una fuerza moral que utilizaría el porvenir; eran el contrapeso moral del brutal federalismo de los caudillos sin más ideal que la sensualidad del mando, sin más programa de gobierno que el resguardo temeroso tras las chuzas de sus montoneras convertidas en milicias constitucionales, sin más aspiración de gloria que la de ser Jefe único y respetado en su jurisdicción, sin más propósito consciente que el de desbaratar todo enemigo por la astucia ó por la fuerza, sin más objetivo final de sus actos todos que el orgullo plebeyo de verlos acatados é indiscutidos. Resumen y quinta esencia de ese federalismo es la Constitución cordobesa de 1847 que copia al pie de la letra el Reglamento de 1821, en sus capítulos más insustanciales y anodinos, pero que lo modifica fundamentalmente en todos los demás, para cumplir así, en forma de solemne servilismo, los deseos manifiestos del



señor Gobernador de la Provincia, don Manuel López. Sin embargo, por un poco más, don Manuel López hubiera tenido el honor de sentarse en San Nicolás de los Arroyos para firmar el documento que dió vida á la Constitución Nacional que hoy rige; ello no hubiera sido extraño: otros peores que él acudieron solícitos, en trance de regeneradores de la patria, al llamado del vencedor Urquiza.

Cerrando el largo paréntesis que he abierto, he aquí el texto del Código Constitucional de Córdoba de 1847 en la parte que se refiere á la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y que voy á transcribir, aunque no sea más que una imitación del texto de 1821 con las modificaciones que ya he indicado (150).

Capítulo XIV, artículo 1º — « El Supremo Poder Ejecutivo reside originariamente en el pueblo y será ejercido por el ciudadano que lo creyere digno de tan alto puesto la H. R. de la Provincia: su tratamiento será el de Excelencia.

2º — Un voto sobre la mitad hará elección.

3º — Si después de tres votaciones ninguno obtuviere la expresada mayoría, se publicarán los dos sujetos que hayan obtenido el mayor número y por ellos se sufragará en las siguientes votaciones.

4º — Si repetida tres veces la votación, no resultare la expresada mayoría, se sacará por suerte de entre los dos el Gobernador de la Provincia.

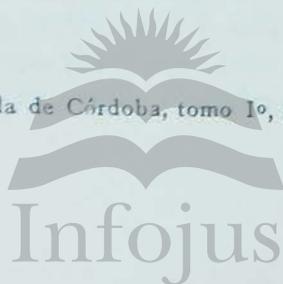
5º — Todo esto deberá verificarse acto continuo desde que se dió principio á la elección.

6º — Ninguna persona será elegible para este oficio sin que sea nacido en la Provincia y haya residido en ella tres años antes de su elección, aunque haya sido interrumpida por cuatro meses de intervalo, sin que tenga treinta y cinco años de edad, cuatro mil pesos de capital, aunque sean de su esposa y los demás requisitos que previene el artículo 1º del capítulo XI.

7º — Durará en el mando por el tiempo de seis años desde el día de su recepción, pudiendo ser reelegido tantas cuantas veces la Honorable Representación lo creyere necesario para sostener la tranquilidad pública, la libertad é independencia de Sud América y la Santa Causa Nacional de la Confederación Argentina.

8º — El sueldo que debe disfrutar, es el que actualmente goza de cuatro mil pesos anuales.

(150) Compilación citada de Córdoba, tomo 1º, pág. 345.



9º — No disfrutará de ningún otro emolumento ni derecho bajo cualesquiera pretexto ó causa.

10. — En los casos de ausencia del Gobernador fuera de la Provincia ó de otro legítimo impedimento que le embarace el ejercicio de sus funciones, delegará el mando en la persona que fuere de su confianza.

11. — En caso de muerte se verificará la elección de Gobernador dentro del preciso término de tercero día.

12. — Su guardia y honores, serán los de Capitán General en la Provincia.

13. — Antes de entrar al ejercicio del cargo, el Gobernador electo de la Provincia, en manos del Presidente de la H. R., y á presencia de todas las Corporaciones, prestará el siguiente juramento: Yo, N. juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, que desempeñaré fiel y legalmente el cargo de Gobernador de esta Provincia que se me confía; que observaré la presente Constitución provincial; que defenderé, protegeré y conservaré la Religión Católica Apostólica Romana, única verdadera, celando su respeto é inviolabilidad; que defenderé la Libertad é Independencia Americana contra todo poder extranjero y la Santa Causa Nacional de Federación; que sostendré la integridad del Territorio de la Provincia y sus derechos contra toda agresión adoptando cuantas medidas sean convenientes para conservarla.

Capítulo XV, artículo 1º — El Poder Ejecutivo de la Provincia, es en ella el órgano inmediato de los negocios que á ella corresponden y que no están delegados al encargado general de las Relaciones Exteriores, Paz y Guerra de la Confederación.

2º — El puntual cumplimiento y ejecución de las leyes que actualmente rigen: el vigilar sobre la recta administración de justicia, mediante incitativas á los funcionarios de ella: el mando y organización de las milicias dentro de la Provincia, bajo las disposiciones y ordenanzas que hoy día rigen: la facultad de dirigir y hacer observar la enseñanza de la disciplina ordenada: la nominación de sus respectivos oficiales de Coronel abajo: el sosiego público: la libertad civil: la recaudación y arreglada inversión de los fondos públicos, y la seguridad real y personal de todos los que residen en el territorio del Estado, son otras tantas atribuciones de la autoridad del Gobernador de la Provincia.

3º — Será órgano de la Provincia y podrá iniciar, conducir y firmar tratados de comercio con una ó más Provincias, con la anuencia y consentimiento del Poder Legislativo de la Provincia.

4° — Recibirá los enviados y nombrará por sí solo los que fuesen necesario enviar fuera de la Provincia á los objetos de que trata el artículo antecedente.

5° — Vigilará particularmente sobre el aumento de la población, agricultura, comercio y artes, arreglos de caminos secundarios que faciliten la comunicación de los pueblos entre sí y con las vías generales.

6° — Todos los objetos y ramos de Hacienda, renta de Correos y Policía, los establecimientos científicos y de todo otro género formados ó que se formaren, son de la suprema inspección, superintendencia y resorte del Gobernador de la Provincia, bajo las leyes ú ordenanzas que las rigen ó que en adelante formase el Cuerpo Legislativo.

7° — El Gobernador nombrará anualmente una persona práctica ó entendida en el manejo de Hacienda para que haga las veces de Contador Ordenador en las cuentas que presente el Contador de Hacienda.

8° — El Gobernador de la Provincia asistirá por sí ó por delegación con el Fiscal del Estado, á la visita, corte y tanteo anual de las Cajas del Estado.

9° — Corresponde al Poder Ejecutivo celar la calidad de la moneda, los pesos y las medidas que se hallan establecidas por el Poder Legislativo de la Provincia y que en adelante fijare; debiendo hacer aprehender tanto á los falsificadores como á los introductores de moneda que no esté aprobada por el Poder Legislativo, destinándolos al Tribunal competente para ser castigados según la ley.

10. — Ejercerá el Patronato General respecto de la Iglesia, beneficios y personas eclesiásticas, con arreglo á las leyes vigentes.

11. — Nombrará un solo Ministro que servirá todos los ramos, podrá separarlo por sí, y el electo será responsable de su conducta mientras sirviese al Ministerio.

12. — A falta de Ministro por enfermedad ú otro impedimento legal, mientras se provee este empleo, el P. E. nombrará al Oficial 1° de su Secretaría para que autorice sus resoluciones, y en defecto de éste, al segundo ó al que fuese de su confianza.

13. — Concederá los pasaportes para fuera de la Provincia.

14. — Expedirá las cartas de ciudadanía bajo las calidades que se prescriben en este Código.

15. — Tendrá facultad de suspender las ejecuciones y sentencias capitales, conceder perdón ó conmutación, previo informe del Tribunal de la causa, cuando poderosos motivos de equidad lo sugieran, ó cuando algún grande acon-



tecimiento feliz haga plausible la gracia; salvo los delitos que exceptúan las leyes.

Capítulo XVI— Art. 1º— Aconsejado de su Asesor continuará como al presente, ejerciendo las veces de Tribunal Superior de Apelaciones mientras tanto se forme la Suprema Cámara de Justicia.

2º— No compulsará ni suspenderá las causas pendientes ante los Tribunales inferiores, excepto en los casos que disponen las leyes.

3º— Cuando la urgencia del caso le obligue á arrestar á algún ciudadano, deberá ponerlo dentro del tercero día á disposición de los respectivos Magistrados de Justicia, con todos los motivos y antecedentes para su juzgamiento.

4º— Se exceptúa el caso en que la causa del arresto sea de tal naturaleza, que por ella se comprometa la seguridad del país ó el orden y tranquilidad pública, en cuyo evento tendrá al reo de acuerdo con su Asesor y Fiscal, que serán responsables mancomunadamente por el tiempo necesario á tomar medidas de seguridad, haciendo después la remisión á la Justicia.

5º— No podrá imponer pechos, contribuciones, empréstitos ni derecho de género alguno, sin previa resolución de la H. R. de la Provincia.

6º— No podrá por sí solo imponer á ningún individuo pena alguna sino asociado de su Asesor y su Ministro ó el Oficial nombrado para autorizar sus resoluciones en sus casos.

7º— No expedirá orden ni comunicación alguna, sin que sea suscrita por su Ministro ó el Oficial encargado de autorizar sus resoluciones y no tendrá efecto la que carezca de esta calidad.

8º— No podrá tomar la propiedad de ningún particular, ni Corporación, ni turbarla en su posesión, uso y aprovechamiento; más si en algún caso fuese de urgente necesidad para la patria, podrá tomar la propiedad de cualquier particular, debiendo al mismo tiempo indemnizarle y dándole el buen cambio á bien vista de hombres buenos.

9º— No podrá absolutamente en ningún caso por sí solo interceptar ni abrir la correspondencia epistolar que debe respetarse como sagrada.

10. — En los casos, sin embargo, de un fundado temor de traición al país, de subversión al orden público á juicio del Gobernador de la Provincia, podrá proceder asociado de su Ministro á la apertura y examen de la correspondencia á presencia del interesado, y en ausencia con asistencia del Síndico Procurador de Ciudad.

11. — Los que en los puntos mencionados de traición ó subversión del orden público, resultaren delincuentes por la correspondencia, podrán ser procesados y asegurados según la inminencia del peligro.

12. — Podrá disponer de los fondos del Estado para gastos extraordinarios hasta la suma de doce mil pesos; y en caso ésta no fuese bastante, obtendrá autorización de la H. R. para mayor cantidad.

13. — Se exceptúan los que fuesen extraordinarios y ejecutivos, que podrá por sí calificar y ordenar, debiendo dar cuenta á la H. R. tan luego que le sea posible para su aprobación ».



El 27 de Octubre de 1852, cuando se conocía ya en toda la República el triunfo de Caseros y la reunión en Santa Fe del Congreso Constituyente, la Sala de Representantes de la Provincia de Tucumán, sancionó un Estatuto Provincial que estuvo en vigencia hasta el año 1856. El 14 de Junio de 1852 la Legislatura había depuesto al Gobernador, General Don Celedonio Gutiérrez, nombrando en su reemplazo á Don Manuel Alejandro Espinosa, quien duró pocos meses en el mando, pues fué á su vez derrocado por Gutiérrez á principios de 1853. Durante su corta administración, la Sala de Representantes sancionó la Constitución á que me refiero. Es un documento modesto y sin relieves, pero, meritorio por su sencillez y por el espíritu de orden que caracteriza á sus prescripciones. He aquí los artículos que se refieren al Poder Ejecutivo (151).

« Art. 26. — Este poder reside en el Gobernador y Capitán General de la Provincia, y en el Ministro Secretario General.

27. — El Ministro será nombrado por el Gobernador, y amovible á su voluntad.

28. — El Gobernador y el Ministro son responsables ante la Sala de Representantes de sus actos gubernativos conforme á la ley.

29. — Toda orden del Gobernador será firmada por éste y por el Ministro, sin cuyo requisito no será obedecida.

30. — Para ser Gobernador se necesita: 1º ser argentino, 2º tener treinta años de edad, y 3º poseer una fortuna, profesión ó industria que lo haga independiente.

(151) Registro Oficial de la Provincia de Tucumán, Imprenta Oficial, año 1870, pág. 75.

31. — El Gobernador durará en su cargo por el término de dos años.

32. — No podrá ser reelecto bajo ningún pretexto, sino después de dos períodos legales.

33. — El Poder Ejecutivo dará cuenta anualmente á la Sala en su Mensaje de todos sus actos y presentará un estado de los ingresos públicos y de su inversión.

34. — Cada año presentará el Presupuesto de gastos de la Provincia á la Sala de Representantes para su aprobación, sin cuyo requisito no puede disponer de los fondos públicos.

35. — El Gobernador no puede delegar su empleo en otra persona.

36. — En caso de enfermedad ó inhabilidad temporal del Gobernador, ó de tener que salir á la campaña dentro de los límites de la Provincia, se hará cargo del Gobierno el Ministro General.

37. — En caso de que el Gobernador tenga que ausentarse de la Provincia en servicio público, la Sala nombrará Gobernador interino.

38. — Por muerte, inhabilidad perpetua ó renuncia del Gobernador, también se hará cargo de la Administración el Ministro General, más en este caso ordenará en el perentorio término de diez días, que con arreglo á la ley se proceda al nombramiento de Gobernador Constitucional, reuniéndose la Sala al efecto, si estuviese en receso.

39. — El Gobernador que se nombre en el caso del artículo anterior, durará dos años en su cargo, contados desde el día del recibimiento.

40. — El Gobernador es el jefe de la administración general de la Provincia.

41. — Son atribuciones del Poder Ejecutivo: 1º, sancionar las leyes y decretos de la Sala de Representantes y expedir las ordenanzas y reglamentos necesarios para su ejecución; 2º, velar sobre la exacta observancia de este Estatuto, y hacer que todos los funcionarios públicos desempeñen cumplidamente sus deberes; 3º, convocar la Sala de Representantes en los períodos de la ley, ó extraordinariamente cuando lo exija el bien de la Provincia; 4º, mandar el ejército de la Provincia; 5º, celebrar tratados con los demás gobiernos de la Confederación conforme á lo dispuesto en la atribución segunda del artículo 10; 6º, nombrar, suspender y remover libremente los empleados de Gobierno, Hacienda y Policía; 7º, nombrar los empleados de la administración de Justicia; 8º, nombrar los del ejército, hasta la clase de Teniente Coronel inclusive; 9º, expedir los reglamentos

orgánicos para el arreglo del ejército y guardia nacional; 10, conceder licencias temporales, que no pasen de cuatro meses á los empleados, y admitir sus excusas y renunciaciones; 11, cuidar de que las sentencias de los Juzgados y Tribunales se cumplan y ejecuten; 12, decretar amnistías generales por delitos políticos, previo dictamen del Fiscal Asesor del Gobierno; 13, conmutar la pena capital, previo informe del Tribunal ó Juez de la causa, cuando medien poderosos y graves motivos, salvo los delitos que la ley exceptúa; 14, cuidar de la recaudación de las contribuciones y rentas públicas, y ordenar su inversión con arreglo á las leyes; 15, ejercer el patronato respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas de la provincia, conforme á las leyes; 16, inspeccionar, con arreglo á las leyes del caso, todos los objetos y ramos de hacienda, policía y los establecimientos de todo género, formados y sostenidos con fondos del tesoro público; 17, proveer con arreglo á ordenanzas á las consultas que se le hagan en los casos que ella previene sobre las sentencias pronunciadas por los Juzgados militares; 18, entenderse con los Gobiernos de la Confederación acerca de los asuntos generales de la Provincia.

42. — El Poder Ejecutivo no podrá ser investido de facultades extraordinarias por la Sala de Representantes, sino en caso de conmoción interior, ó invasión exterior, y por el tiempo absolutamente necesario para salvar el orden público.

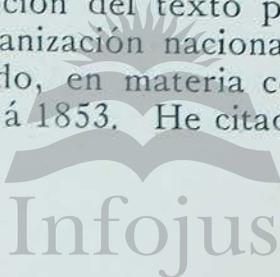
43. — Estas facultades no podrán extenderse sino á hacer arrestar á las personas que juzgue puedan turbar la tranquilidad pública ó á confinarlas á algún punto de la Provincia ó á hacerlas salir fuera de ella y á nada más. Deben ser con cargo de dar cuenta.

44. — Si en los casos expresados en el artículo 42 el Ejecutivo tiene que hacer gastos extraordinarios, ya sea en la movilidad del ejército, ó en cualquier otro objeto, será con previa autorización de la Sala y con cargo de dar cuenta.

45. — El Gobernador antes de recibirse del cargo, jurará ante la Sala de Representantes, gobernar conforme á las leyes, y guardar las libertades públicas ».

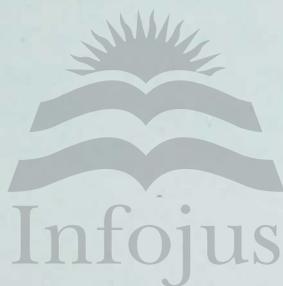


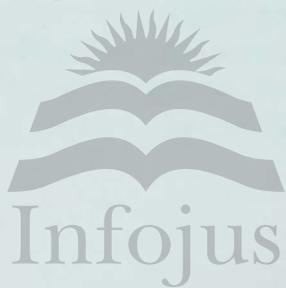
Con la transcripción del texto precedente llegamos á la época de la reorganización nacional. Hemos visto lo poco que haya producido, en materia constitucional, el periodo que va desde 1827 á 1853. He citado todos los documentos


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

que he llegado á conocer y, por más que lo haya hecho en forma fragmentaria y superficial, de su simple lectura se advierte la pobreza doctrinaria de la época que los produjo. Los que no he podido encontrar, no obstante mis empeños para dar con copias auténticas de su texto, no habrían aumentado en un solo adarme el valimiento de los conocidos. En consecuencia, cierro este capítulo sin un sólo comentario sobre los unos y sobre los otros.





SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

CAPÍTULO VIII

El Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional Federal de 1853-60.

El triunfo de Caseros determinó la caída del gobierno de don Juan Manuel de Rosas y la sustitución de su influencia por la del General vencedor don Justo José de Urquiza. Este tuvo entonces dos caminos á seguir: ó continuaba la personalidad de Rosas centralizando en sí, en forma de una hegemonía indiscutida, como lo hizo el vencido, todas las fuerzas políticas que en ese momento detentaban el poder en las catorce Provincias, ó iniciaba una era de reorganización institucional semejante á la que pretendieron realizar en 1826 don Bernardino Rivadavia y el grupo prestigioso de hombres que formaban el partido que defendía la unidad de régimen. Urquiza, con un gesto que honrará eternamente su memoria, prefirió seguir el segundo de los dos caminos. Hizo bien; aquella noble tierra argentina que había conocido todas las amarguras, todos los dolores, todos los sacrificios, todas las humillaciones que la vida política es capaz de hacer padecer á un pueblo, estaba sedienta de orden, de tranquilidad y de gobierno después de los largos y terribles años que habían pesado despiadadamente sobre ella. En consecuencia, en lo primero que pensó Urquiza, después de su triunfo definitivo sobre Rosas, fué en una Constitución Nacional. Para llegar á ella, sin embargo, volvía á encontrarse en una encrucijada de dos caminos: ó la Constitución se sancionaba mediante el concurso de las *situaciones políticas existentes* en las catorce Provincias, viciadas *todas* por el mismo pecado que el régimen vencido en Caseros, ó mediante el concurso de fuerzas políticas nuevas que fueran á ocupar, bajo el amparo de las bayonetas nacionales, de interventores nacionales, de garantías nacionales, y por medio de legales y correctas elecciones, el Poder Ejecutivo

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

en cada una de las Provincias argentinas (152). Urquiza eligió el primer camino é hizo mal. No era esa la manera de constituir definitivamente una nacionalidad que necesitaba mejores bases, para levantar el gran edificio de su Constitución, que las que podían darle más de media docena de serviles Gobernadores, ahitos de pecados y de abusos.

Urquiza hizo mal, repito, sin entrar á analizar si pudo ó no hacer otra cosa, dadas las circunstancias que determinaron el móvil de sus acciones. Convocó á los Gobernadores que tenían las Provincias, fueran ellos quienes fueran, á una reunión en San Nicolás de los Arroyos, con objeto de fijar las bases sobre las cuales debía ser definitivamente constituida la nacionalidad argentina. Jamás ninguna asamblea argentina ha tenido poderes más viciados, en su esencia y en su origen, que la de San Nicolás, de la cual nació, sin embargo, la Constitución de un pueblo. Con los mismos é invariables elementos de la tiranía de Rosas, casi, se quiso elaborar una nueva época de paz, de libertad, de bondad, de pureza, de fraternidad, de igualdad republicanas. Felizmente para muchos de los hombres de San Nicolás, no necesitaron aguzar mucho la inteligencia para adaptarse al nuevo régimen político que se iniciaba: la dificultad de la obra, para ellos, consistió sólo en cambiar el *Viva* y *Muera* de los encabezamientos de las notas administrativas. No era por falta de condiciones de un mimetismo sui géneris que les era peculiar, que iban á fracasar ante el libertador Urquiza. Los largos años continuados de gobierno los habían suficientemente acostumbrado á la solemne prosa de sus Mensajes oficiales ante las Legislaturas adiptas, en los cuales campea el más alto estilo en que sea posible hablar de la paternal y patriótica administración que ellos desinteresadamente hacían en beneficio y gloria de sus buenos pueblos, siempre fieles y sumisos. Un Mensaje del año 50 se parece á otro del año 54, como una gota de agua á otra gota de agua: las únicas diferencias son el leit-motiv del himno, que en unos era Rosas y en otros Urquiza.

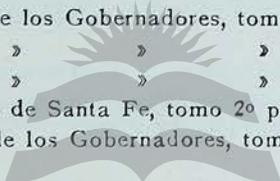
Ante el documento famoso dictado en San Nicolás el 31 de Mayo de 1852 y ratificado el 1º de Julio por las Provincias de Salta, Jujuy y Córdoba (153), que ordenaba la redacción y promulgación de una nueva Consti-

(152) Empleo en esta frase la palabra nacional, no con su actual acepción, sino con la subjetiva de un poder superior al de los cacicazgos provinciales. No será correcta, pero, da la sensación exacta de lo que quiero decir.

(153) Registro Nacional, tomo 3º pág. 13.

tución nacional, una pregunta se impone ¿eran esos Gobernadores y Representantes expresión fiel de la voluntad del pueblo? Sea cual fuere la apreciación histórica que se tenga sobre el Acuerdo de San Nicolás, la respuesta á esta pregunta es inmediata: no. Los únicos Gobernadores que traían en sus poderes *ciertos visos de legalidad*, eran: don Pedro Pascual Segura, de Mendoza (154), quien, no obstante haber sido el sucesor designado por Aldao en su *testamento* de 1845, para ejercer el gobierno de la Provincia, fué depuesto en 1847 á causa de su tibio federalismo, siendo elegido de nuevo el 3 de Marzo de 1852, encargándosele legalmente por la Legislatura que concurriese á San Nicolás; don Manuel Vicente Bustos, de La Rioja, elevado al mando de la Provincia por una revolución realizada en 1849 (155); don Tomás Arias, de Salta, salido de una revolución popular que derrocó al Gobernador delegado del titular José Manuel Saravia (156); don Vicente López, de Buenos Aires, quien concurrió al Congreso sin autorización especial de la Legislatura que después de las tumultuosas sesiones de Junio lo obligó á renunciar; don Domingo Crespo, de Santa Fe, nombrado Gobernador el 25 de Diciembre de 1851 (157), después de un alzamiento que tuvo por principal objetivo apoyar las pretensiones de Urquiza en contra de Rosas; y por último el Plenipotenciario de Córdoba, don Genaro Carranza. Estos que he mencionado traían al Congreso ciertos visos de legalidad, si es que se puede emplear esta palabra para significar que no estaban *del todo* comprometidos con el régimen vencido en Caseros. Todos los demás concurrentes al Congreso, en cambio, estaban más ó menos complicados en la larga serie de cargos que, como pendón de guerra, alzaban los hombres del régimen nuevo para acusar á las administraciones provinciales que actuaron durante la época de Rosas. Don Benjamín Virasoro, de Corrientes, había beneficiado del sangriento triunfo de Urquiza en el Rincón de Vences y estaba comprometido en tantos desmanes del régimen federal que representaba que, no obstante sus conocidas vinculaciones con el vencedor de Rosas, fué depuesto de su cargo el 3 de Julio de 1852 (158) en tanto representaba á su Provincia en las ulterioridades del Acuerdo de San Nicolás; don Pablo Lucero gobernaba

-
- (154) Zinny, Historia de los Gobernadores, tomo 3º pág. 172.
(155) » » » » 3º » 411.
(156) » » » » 3º » 690.
(157) Cervera, Historia de Santa Fe, tomo 2º pág. 877.
(158) Zinny, Historia de los Gobernadores, tomo 1º pág. 579.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

en propiedad á San Luis desde el año 1841; don Nazario Benavídez, con ciertas intermitencias, tuvo el mando omnímodo de San Juan, desde 1836 hasta su asesinato en 1858, con el agravante de que, mientras asistía en San Nicolás á la solemne reorganización del país, estaba (159) *legalmente* depuesto por la legislatura en atención á su grave y despótica administración gubernamental, la cual, sin embargo, dado el apoyo decidido que le prestara Urquiza en 1852 y posteriormente, logró continuar hasta el mencionado hecho del año 1858; don Celedonio Gutiérrez pesaba sobre Tucumán desde 1841, significando su presencia en San Nicolás, á pesar de su pronunciamiento de Enero 20 de 1852 en favor de Urquiza (160), un acto inaudito, por cuanto en 17 de Febrero de 1852, después de Caseros, cuya noticia aun no tenía (161), hizo fusilar á don Juan Crisóstomo Alvarez que invadiera la Provincia *en nombre de Urquiza* en un rapto temerario é inútil, y mandó comunicar la fúnebre nueva á todos los Gobiernos de la Confederación, encabezando la nota con el infaltable «Muera el loco traidor, Salvaje unitario Urquiza» (162); don Manuel Taboada, federal neto, era un continuador de la política de don Juan Felipe Ibarra, en Santiago del Estero; don José Benito de la Bárcena, de Jujuy, traía su nombramiento de Gobernador manchado con la sangre que la reacción institucional había derramado al hacer fusilar en San Pedrito al anterior Gobernador Iturbe (163). ¿Eran ellos, en consecuencia, los representantes legítimos que se da una Nación cuando aspira á dictar, bajo su alto patrocinio, la Carta fundamental que ha de regir sus futuros destinos? No. Había, en cambio, entre ellos, varios que traían la investidura hecha guiñapos, en forma tal que su verdadera representación era la de la ilegalidad y no la de los pueblos.

Pero, ya que los poderes de la mayoría de los hombres de San Nicolás adolecían de vicios insanables, ya que muchos de ellos merecían más ser jefes de bandas ó de montoneras alzadas que Gobernadores en trance de organización nacional, cabe pensar que, si sus títulos eran malos han podido ser buenos y valederos los antecedentes históricos que, en forma de *pactos preexistentes*, fundamentaron el Acuerdo de San

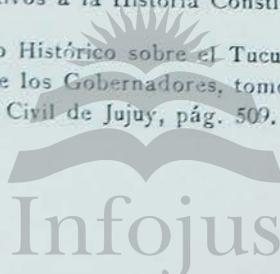
(159) Larrain, El País de Cuyo, pág. 226.

(160) Documentos relativos á la Historia Constitucional de la República Argentina, tomo 1º pág. 13.

(161) Groussac, Ensayo Histórico sobre el Tucumán, pág. 239.

(162) Zinny, Historia de los Gobernadores, tomo 2º pág. 563.

(163) Carrillo, Historia Civil de Jujuy, pág. 509.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

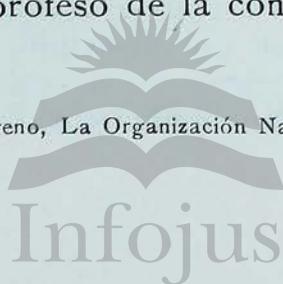
Nicolás. Desgraciadamente, en mi opinión, también los pactos preexistentes tenían vicios de insanable nulidad. En efecto, veamos el más clásico y conocido de todos, el de 4 de Enero de 1831, esto es, el mismo cuyo mandato finje acatar el Acuerdo de San Nicolás. ¿Qué es él? Una convención entre tres Provincias (casi cuatro porque se dió como presente á Corrientes), Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, que fué aceptada después por la mayoría de las restantes. Establecía el mencionado pacto federal, entre otras cláusulas, las siguientes:

6° — Se obligan también á no tolerar que persona alguna de su territorio ofenda á cualquiera de las otras dos Provincias ó á sus respectivos Gobiernos, y á guardar la mejor armonía posible con todos los Gobiernos amigos

16 — (Atribución 5ª de la Comisión Representativa que debía funcionar en la ciudad de Santa Fe, con *diputados* de las Provincias). Invitar á todas las demás Provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad, á reunirse en federación con las tres litorales; y á que por medio de un Congreso General Federativo, se arregle la administración general del país bajo el sistema federal.

Esta convención parcial, que más que nada parece ser un tratado interprovincial de derecho internacional privado, ha sido considerado en el artículo 1º, del Acuerdo de San Nicolás, diciendo que era una « *Ley Fundamental* » y que « será religiosamente observado en todas sus cláusulas, y para mayor firmeza y garantía, queda facultado el Excmo. Señor Encargado de las Relaciones Exteriores, para ponerlo en ejecución en todo el territorio de la República ». Esta frase, que revela una completa contradicción entre las palabras y los hechos, merece ser comentada brevemente. En primer lugar, ¿es cierto que fuera ley fundamental de la República? Curiosa ley aquella que resucitaba después de veintiún largos años del más absoluto olvido. Ese sonado pacto federal jamás tuvo, no solo cumplimiento, sino la iniciación práctica necesaria para darle validez ó para que se creyera en su existencia. El mismo historiador que lo defiende empeñosamente, atribuyendo á Rosas el propósito manifiesto de que no se realizara (164), reconoce que dos de las tres Provincias signatarias, Buenos Aires y Santa Fe, entraron en el pacto porque la alianza era urgentísima contra el General Paz, y que el General Ferré representante de Corrientes, se había retirado exprofeso de la convención. Resulta de ello

(164) Martín Ruiz Moreno, *La Organización Nacional*, tomo 2º, pág. 46.



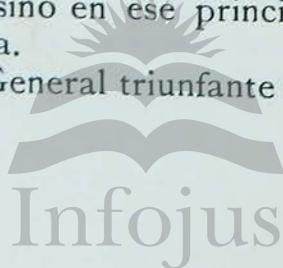
que el pacto fundamental no era tal, porque descartando á Santa Fe y á Buenos Aires, asociadas por la necesidad ante un enemigo común y abstenida Corrientes, el pacto de 4 de Enero se reducía á algo demasiado original para que pueda ser serio: un pacto constituido de buena fe por la sola Provincia de Entre Ríos, es decir, un pacto en el que no aparecía, en el fondo, más que *una única parte contratante*. Pero, supongamos en contra de lo que se desprende del propio espíritu del texto del doctor Ruiz Moreno, que ello no haya sido así y que el pacto fuera real. ¿Regía el pacto en 1852? Un pacto que nunca tuvo ni aun siquiera principios de ejecución práctica; que jamás fué llevado á cabo; que jamás tuvo por resultado constituir la Comisión Representativa que creara con poderes y atribuciones que después analizaré; que no sirvió para detener la acción de Urquiza, quien, como Gobernador de Entre Ríos y en virtud del artículo 6º que he transcrito, no pudo declarar la guerra ni ofender al Gobernador Rosas de Buenos Aires, por cuanto el pacto no daba derecho á ninguna Provincia á ofender al aliado, desde el momento que la alianza era absoluta y sin cláusulas resolutorias que autorizaran á denunciarla ó á romperla en casos de tiranía; un pacto que no fué cumplido jamás, en una palabra, y que fué violado dos veces por el General Urquiza, ¿ha podido ser considerado ley fundamental de la República, en 1852, por el solo hecho de haber sido redactado en el año 1831 y no haber sido derogado expresamente por otro pacto?

He dicho que esa curiosa ley fundamental de la República fué violada dos veces por el General Urquiza. La primera lo fué cuando declaró la guerra á Rosas, no obstante la prohibición expresa del artículo 6º á que me he referido, que no daba á nadie el derecho de interpretarla en otra forma que no fuera la estrictamente literal; la segunda lo fué al convocar la reunión de los Gobernadores que produjo el Acuerdo de San Nicolás. Con esta segunda violación, tenemos un dilema constitucional de solución imposible:

1º—El pacto federal de 1831 era ley fundamental de la República, en cuyo caso la Comisión Representativa de las Provincias, por él establecida, y no el General Urquiza ni la decisión unánime del Acuerdo de los Gobernadores y Plenipotenciarios, debía convocar á los pueblos para el Congreso General Constituyente.

2º—El pacto federal de 1831 no era ley fundamental de la República, en cuyo caso el Acuerdo de San Nicolás que no se basaba sino en ese principio, era nulo en su origen y en su esencia.

El Acuerdo del General triunfante en Caseros y los Gober-



nadores de Buenos Aires y Corrientes y el Plenipotenciario de Santa Fe doctor Manuel Leiva, de 6 de Abril de 1852 (165), ¿pudo tener la virtud de conciliar las terminantes evidencias del dilema antedicho ó fué una primera manifestación de él? Creo más bien lo segundo. En efecto, la parte dispositiva de este Protocolo determina expresamente, entre otras cosas, lo siguiente: . . . « cada uno de los Gobiernos signatarios del Tratado de 4 de Enero de 1831, procediese inmediatamente al nombramiento del Plenipotenciario que debe concurrir á formar la Comisión Representativa de los Gobiernos, 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 ». Este Protocolo que lleva la firma de Urquiza, fué fundamentalmente modificado dos días después, el 8 de Abril, por la circular que pasara á los Gobernadores de las Provincias, convocándolos á la reunión de un Congreso en San Nicolás de los Arroyos, el Ministro Luis J. de la Peña (166). El Protocolo no autorizaba ni el texto ni el espíritu de esa circular.

Sentados estos puntos de partida que he creído conveniente determinar con precisión, nos quedan varias cuestiones importantes relacionadas con el texto mismo del Acuerdo de San Nicolás. Veamos la primera. Los Gobernadores que lo redactaron (167), descartando que no eran la Comisión Representativa que creara el pacto de 1831 ¿tuvieron atribuciones directas ó indirectas para crear el Poder Ejecutivo Nacional que nos aparece en el Acuerdo armado de todas piezas y que motivó las tumultuosas sesiones de la Legislatura de Buenos Aires de los días 21 de Junio y siguientes? Esas atribuciones eran de todo punto ilegales, pues no estando investidos para conferir las los Gobernadores, mal pudieron crear un Jefe Supremo del Estado, revestido de facultades amplísimas que no estaban, en realidad, sometidas al control de ningún otro poder legalmente constituido. Ellos estaban convocados, según la circular del Ministro de la Peña, no para eso sino para una reunión « que forme el preliminar de la Constitución Nacional ». Sin embargo, lo hicieron. Se encomendó al Director Provisorio de la Confederación Argentina, las siguientes atribuciones:

(165) Registro Nacional, tomo 3º, pág. 7.

(166) » » » 3º, » 9.

(167) Digo redactaron por salvar las formas, por cuanto, según el doctor Ruiz Moreno, obra citada, tomo 2º, pág. 26, resulta que el Acuerdo se redactó en Buenos Aires, antes de la reunión de los Gobernadores y Plenipotenciarios.

14. Si, lo que Dios no permita, la paz interior de la República fuese perturbada por hostilidades abiertas entre una ú otra 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 (esto último en caso de sublevaciones armadas dentro de una Provincia); para lo cual los demás Gobernadores prestarán su cooperación y ayuda de conformidad al Tratado del 4 de Enero de 1831. 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 cualquiera pretensión extranjera y velar sobre el exacto cumplimiento del presente Acuerdo, es una consecuencia de estas obligaciones, el que sea investido de las facultades y medios adecuados para cumplirlas. En su virtud, queda acordado, que el Excmo. Señor General don Justo José de Urquiza, en el carácter de General en Jefe de los ejércitos de la Confederación, tenga 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. 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 á cualquiera de las Provincias; así como podrá también disminuirlas si las juzgare excesivas en su número ú 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 bueyes para el transporte de mercaderías. 17. Conviniendo 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 Excmo. Señor, para constituirlo nombrando á 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 Excmo. Señor Encargado de las Relaciones

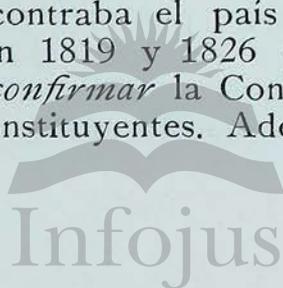


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Exteriores, se resuelve que su título sea de Director Provisorio de la Confederación Argentina». Bajo la prosa aparentemente inocente de estas disposiciones, se esconde algo que en realidad merecía que el mismo Acuerdo lo designara con las palabras «importantes atribuciones». Pocas veces, en efecto, en un texto constitucional argentino se ha empleado una redacción más amplia, de términos más ilimitados é indefinidos, que en el artículo 14 que he transcrito. Su disfraz era la interinidad.

Veamos ahora otra cuestión, yendo al fondo mismo del asunto, esto es, á los preliminares de la Constitución. ¿Qué dice el Acuerdo de San Nicolás sobre la futura Constitución Nacional? Nada y todo. Deja á los Diputados, en el artículo 6º, en libertad de acción diciendo: «El Congreso sancionará la Constitución Nacional á 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 á la conciencia, al saber y al patriotismo de los Diputados el sancionar con su voto lo que creyeren más justo y conveniente, sujetándose á lo que la mayoría resuelva, sin protestas ni reclamos», pero, autoriza á los Gobernadores provinciales, en el artículo 8º á revocar sus poderes «cuando lo creyesen oportuno». ¿En qué casos? El texto no lo dice, pero dado lo que sabemos de los procedimientos habituales en los Gobernadores de las Provincias, no es menester indicar los casos, pues son de muy fácil suposición. Impone á la Nación que la Constitución que sancione el Congreso «será promulgada inmediatamente como ley fundamental de la Nación», artículo 12, resultando en consecuencia que se coarta la libertad de los Diputados, por cuanto éstos podían llegar á resolver que la Constitución que se redactara fuera sometida á la aprobación de las Provincias, como se hizo con las de los años 1819 y 1826. Se dirá que esta medida tendía á evitar lo que sucedió á las citadas Constituciones unitarias, pero, sobre no ser esto argumento valedero desde el momento que los Gobernadores del Acuerdo no tenían facultades para comprometer irrevocablemente la voluntad de la Nación, tenemos que, según el artículo 2º del mismo Acuerdo, «estando en la actualidad todas las Provincias de la República en plena libertad y tranquilidad», no se encontraba el país en la misma situación tormentosa que en 1819 y 1826 y podía avocarse el derecho de *querer confirmar* la Constitución que sancionaran sus Diputados Constituyentes. Además de estas cuestiones



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

tenemos también otro hecho que merece ser indicado, si quiera lo sea someramente. ¿Era el pueblo de la Nación ó eran las Provincias como entidades autónomas las que debían dictar la futura Constitución? Si era el pueblo, la determinación del número de Diputados que fijaba el artículo 5º era contraria al espíritu de la representación nacional que debía ser proporcional á la población; si eran las Provincias, ¿dónde consta la discusión de los principios de orden público que fundamentaran que debía sancionarse una Constitución, en la cual, á semejanza del antecedente americano de 1787, los Estados y no el pueblo, serían los Constituyentes?

Con estos pobres y contradictorios elementos básicos se dictó la Constitución de 1853. Nacida de un acto ilegal y nulo, logró, sin embargo, hacer olvidar á la posteridad, con sus ventajas manifiestas é indiscutidas hoy, el pecado antecedente del Acuerdo de San Nicolás. Hacerla hija de la voluntad de un Benavidez, de un Gutiérrez, de un Lucero, etc. fué un error crasísimo de Urquiza cuya hija legítima ella era. Los Gobernadores acudieron solícitos á San Nicolás, llamados por él, como hubieran ido llamados por Rosas; votaron la reunión del Congreso de Santa Fe, porque Urquiza lo quiso: hubieran igualmente votado lo contrario, de ser solicitados por el vencedor en Monte Caseros; fueron federales porque Urquiza lo impuso; con la misma indiferencia hubieran sido unitarios ó cualquier cosa. Rosas los había hecho sumisos á todos durante el largo período de su exclusiva dominación; tanto, que después de él, jamás una Provincia, con la excepción de Entre Ríos cuando la sublevación de López Jordán, pretendió alzarse en contra del poder nacional residente en Buenos Aires. La misma escisión de Buenos Aires, después de la Revolución del 11 de Septiembre, confirma esta regla. Por eso afirmo, que Urquiza, para lograr realizar su noble propósito de hacer dictar una Constitución definitiva para su país, no tuvo necesidad de recurrir á la solemne farsa del Acuerdo de San Nicolás, que no fué sino una mentira más en la larga serie de nuestras grandes mentiras históricas.

Después de esta especie de introducción al tema del presente capítulo, pasaré á estudiar directamente cuál fué el génesis histórico de cada uno de los artículos referentes al Poder Ejecutivo que existen en nuestra Constitución actual. Como toda la Constitución, por otra parte, esos artículos evidencian que existe en nuestro país una real tradición constitucional que podemos clasificar de argentina, pues, á través del tiempo y de todos los azares de nuestra tormen-



tosa historia política, los textos se repiten más ó menos uniformemente, como siguiendo siempre la línea de una filiación constante y regular. Se ha escrito y repetido hasta el cansancio que la Constitución de 1853 se ha inspirado en el Proyecto de Alberdi; la afirmación se ha hecho en una nota anónima que cierra la publicación de las Bases y del Proyecto, diciendo « con arreglo al anterior proyecto de Constitución, se dictó y promulgó la de la Confederación Argentina de 1853 » (168). Se ha dicho y repetido también que es una copia glosada de la Constitución de Filadelfia de 1787-89. Sin embargo, ni una ni otra afirmación son exactas en el fondo, por más que la segunda se acerque más que la primera á la verdad de las cosas. Nuestra Constitución actual no es *directamente* la hija de la norteamericana; menos aun lo es del proyecto de Alberdi, á pesar de la afirmación corriente y vulgar.

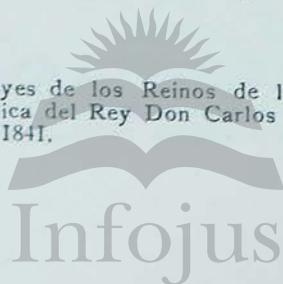
Los límites de este trabajo me imponen que circunscriba mi análisis y mi investigación exclusivamente á los textos que se refieren á la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo. Lo haré en forma de Concordancias á cada artículo y á cada inciso, á fin de poder establecer la filiación exacta de cada uno de ellos. Veremos con este sistema muchas cosas interesantes; la principal de ellas es, á mi juicio, la siguiente: que los Constituyentes de 1853 no necesitaron, para redactar su texto y para evidenciar el espíritu que los guiaba en su obra, recurrir al Proyecto de Alberdi, á la Constitución filadelfiana y á la Constitución de Chile de 1833; en la propia tradición argentina encontraron, ya trabajados, los materiales de su construcción. Si en lo que se refiere al Poder Ejecutivo, que es precisamente la parte en que la Constitución aparece siguiendo más de cerca el Proyecto de Alberdi, consigo demostrar mi tesis, cabe deducir que la experiencia será más fácil en el resto de las prescripciones de la Constitución. Nada mejor, como sistema, que presentar los textos frente á frente, en una forma que disminuya las dificultades del co-tejo; este es el trabajo que pienso realizar como previo antes de entrar al comentario de los artículos pertinentes de la Constitución. Alberdi y sus engegucidos admiradores, son, en mi modesta opinión, los únicos culpables de que la República Argentina, no obstante su excesiva é in-

(168) Obras Completas de Alberdi, tomo 3º, pág. 580, 1886. Es menester hacer notar que la única edición de las Bases que debe ser citada como correcta, es la de Buenos Aires, de 1852, Imprenta Argentina, que no contiene el Proyecto y que difiere de las posteriores que no contienen ninguna indicación que guíe al lector desprevenido.

cansable producción de Constituciones, Reglamentos y Estatutos, carezca hasta hoy de una verdadera historia constitucional, pues no podemos considerar como tales, en la amplia acepción de la palabra, á las que han sido publicadas entre nosotros con ese objeto. En efecto, derivando la actual Constitución del Proyecto de Alberdi, con estudiar superficialmente las Bases (folleto que en su primitiva redacción no hace una sola referencia al Proyecto) tenemos estudiada la Constitución; este es el criterio que ha infiltrado á la mayoría de la población argentina la escuela de admiradores de Alberdi. Nuestros historiadores y constitucionalistas, por otra parte, si bien no se han inspirado en un criterio semejante, no han querido profundizar el estudio de la verdadera tradición constitucional argentina. Las Cartas de 1819 y 1826 no han sido objeto, ni una vez, de un hondo análisis crítico que las muestre en la evidencia palpable y concreta de sus méritos y sus ventajas, de sus antecedentes, de su permanencia espiritual á través del tiempo, etc. Del Valle, López, Varela y otros han pretendido remontar el curso de los años para encontrar los antecedentes históricos de las diversas Constituciones argentinas, pero, los han seducido demasiado los mirajes del camino y en vez de darnos una verdadera historia constitucional se han limitado á escribir ensayos históricos que tratan subsidiariamente de lo que debió ser su tema esencial; son, en una palabra, historias políticas, no historias definitivamente constitucionales. Sin embargo, los anales de nuestro pasado contienen á este respecto elementos de primer orden. Comenzando por las Leyes de Indias, legislación amplia, admirable y completa que es un timbre de honor para España (169), en la cual, como ya antes he dicho, encontramos algunos fundamentos del Poder Ejecutivo actual (especialmente en el Libro 3º) y siguiendo con la profusa producción de textos constitucionales, que solo en parte he citado ó transcrito, la historia de la materia es vastísima y complicada, pero, interesante y práctica en sumo grado. El ejemplo norteamericano debiera ser, no imitado, sino seguido en nuestro país.

Entrando derechamente al tema voy á tratar de precisar con toda claridad las concordancias del texto de 1853 - 60, buscando su evolución desde los primeros documentos constitucionales argentinos. El sistema que emplearé es sencillo.

(169) Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, mandada imprimir y publicar por la Majestad Católica del Rey Don Carlos II, nuestro señor; quinta edición, Madrid, Boix, editor, 4 tomos, 1841.



Con indicación de las numeraciones respectivas estableceré cuales son los antecedentes del texto actual, en los casos en que ellos y él contengan ó no diferencias de forma y similitud de fondo, transcribiendo al mismo tiempo algunas concordancias que juzgue necesarias para mi objeto. Veamos los textos actuales y sus concordancias históricas :

Artículo 75 de la Constitución actual. — En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia ó destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión ó inhabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará que funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad ó un nuevo Presidente sea electo.

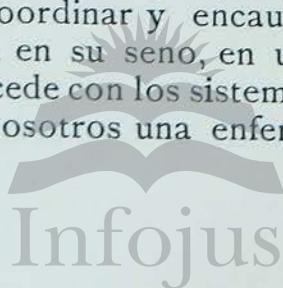
Concuenda: Acta del 25 de Mayo de 1810, disposición 4^a; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 137; Proyecto de la Comisión Oficial, año, 1813, art. 2^o del cap. XVII (adición); Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo, 27 de Febrero de 1813; Estatuto Provisional de 1815, art. 28 y 29 de la Sección 3^a, cap. 1^o; Reglamento Provisorio de 1817, art. 3^o de la sección 3^a, cap. 1^o; Constitución de 1819, art. 61; Constitución de 1826, art. 72; Constitución de Chile de 1833, art. 74 (65 actual); Proyecto de Alberdi, art. 81; Constitución de Estados Unidos, (170) art. 6, cap. 2^o, sección 1^a.

El artículo 75 ha sido tomado casi literalmente del texto de la Constitución de Estados Unidos que dice: «En caso en que el Presidente sea destituido ó fallezca ó renuncie ó esté incapacitado para ejercer los derechos y cumplir con los deberes de su función, ella será conferida al Vicepresidente. En caso de destitución, muerte, dimisión ó inhabilidad del Presidente y Vicepresidente, el Congreso, por una ley, determinará el funcionario que sea llamado en estos casos á desempeñar la Presidencia hasta que haya cesado la inhabilidad ó haya sido elegido un nuevo Presidente». A juicio de muchos, este ha sido un grave error de la Constitución americana, repetido en la nuestra y aplicado ya en el Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica del año 1813. En efecto, estas críticas tienen en gran parte su razón

(170) Cito por la obra de Dareste, *Les Constitutions Modernes*.

de ser. ¿Qué es, en realidad, ese alto funcionario que no tiene más misión administrativa que la de presidir las sesiones del Senado, en tanto espera, pacientemente que, para cumplir su verdadera misión, el Presidente se enferme, se ausente de la Capital, muera, renuncie ó sea legalmente destituido? Sin embargo, este sistema está en parte justificado en los casos de muerte, renuncia ó destitución del Presidente. Un país moderno, regido por leyes orgánicas fundamentales, no debe seguir exclusivamente el sistema de designar un Vicepresidente con las funciones ejecutivas que le acuerdan en determinados casos las Constituciones americana y argentina, ni tampoco el sistema de la Constitución de Chile de 1833 en sus artículos (actuales) 65 y 66. Por el primero de ellos, es decir, por el nuestro, una eventualidad transitoria cualquiera, una enfermedad ó una ausencia temporaria de la Capital, pone la suma del Poder Ejecutivo en manos del Vicepresidente de la Nación, haciendo nacer así un sinnúmero de dificultades ó de peligros: por el segundo sistema, muerto, ó separado del mando el Presidente titular, por renuncia ó destitución, entra á gobernar provisoriamente el Estado el «Ministro del despacho del interior» y á falta de éste, «subrogará al Presidente el Ministro del despacho más antiguo, y á falta de los Ministros del despacho, el Consejero del Estado más antiguo que no fuere eclesiástico», hasta que se proceda á una nueva elección de Presidente, en términos de tiempo señalados expresamente por la Constitución. Si en el primer sistema hay dificultades y peligros, ellos también aparecen evidentes en el segundo. En el primero encontramos la posible falta de una idéntica orientación política entre el Presidente y su sucesor constitucional. En el segundo, una elección en corto tiempo, realizada bajo el imperio de necesidades inmediatas é imperiosas que, por aparecer impensadamente en el escenario nacional, en una época que no es la normal, toman desprevenido al país y á los partidos políticos, pudiendo llegar al peligro de que aparezcan y sean confirmadas por el éxito, candidaturas que en otra ocasión difícilmente podrían aspirar á la victoria.

En un país en que el Parlamento elige al Presidente, como en Francia por ejemplo, la disposición constitucional de que el Consejo de Ministros entero, asuma el Poder Ejecutivo, no ofrece estos inconvenientes, porque siendo la elección indirecta, es más fácil coordinar y encauzar las diversas fuerzas políticas que actúan en su seno, en una forma continuada y normal. Esto no sucede con los sistemas chileno y americano-argentino. Entre nosotros una enfermedad temporaria, una



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

ausencia de la Capital por unos cuantos días (171) pone el Poder Ejecutivo, innecesariamente y peligrosamente, en manos del Vicepresidente. Este puede tener opiniones políticas, maneras de proceder, ideas de gobierno, etc., fundamentalmente contrarias á las del Presidente titular. Se produce, entonces, una doble eventualidad; ó abdica sus ideas propias en homenaje al propietario del cargo ó mantiene las suyas en todos los actos de gobierno en que le corresponde forzosamente intervenir, presentándose entonces conflictos como el de Córdoba de 1910 entre el Gobernador Garzón y el Vicegobernador Vidal Peña que lo reemplazaba interinamente. Si sucede lo primero, el Vicepresidente está completamente de más, pues no llena ninguna función necesaria; si sucede lo segundo, como es de suponer que el titular anule los actos de su reemplazante contrarios á su política ó á sus ideas de gobierno, tenemos asentada legalmente la inestabilidad en actos que deberían caracterizarse por su continuidad y permanencia. El mejor sistema, en mi opinión, sería uno mixto. En caso de enfermedad (172) ó ausencia temporaria de la Capital, reemplazaría al Presidente el Ministro del Interior, quien, por razones obvias, tiene necesariamente que tener, en líneas generales, su mismo criterio político, su misma manera de ver las cosas, sus mismas ideas de gobierno, etc.; en caso de destitución, renuncia ó muerte, entraría á reemplazarlo el Vicepresidente. De esta manera se excluye y diferencia lo transitorio de lo que reviste caracteres de una relativa permanencia.

El 19 de Septiembre de 1868, á raíz de la muerte del Vicepresidente don Marcos Paz en ejercicio de la Presidencia por ausencia del titular, General Mitre, que se encontraba en el Paraguay al frente de los ejércitos en campaña, y á fin de prevenir en el futuro la existencia de casos semejantes, el Congreso sancionó la ley N° 252, conocida bajo el nombre de Ley de Acefalía, en la forma siguiente: Art. 1° En caso de acefalía de la República, por falta de Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Poder Ejecutivo será desempeñado en primer lugar por el Presidente Provisorio del Senado, en segundo por el Presidente de la Cámara de Diputados, y á falta de éstos, por el Presidente de la Corte Suprema. Art. 2° Treinta días antes de terminar el período de las

(171) Ver comentario al inciso 2I sobre la residencia fuera de la Capital del actual Presidente de la Nación.

(172) No hace mucho tiempo hemos visto que el actual Presidente, *no quiso delegar* el mando durante el transcurso de una larga y grave enfermedad que puso en peligro su vida. Sin embargo, el precepto constitucional es terminante.

sesiones ordinarias, cada Cámara nombrará su Presidente para los efectos de esta Ley. 3° El funcionario llamado á ejercer el Poder Ejecutivo Nacional en los casos del artículo 1°, convocará al pueblo de la República á la nueva elección de Presidente y Vicepresidente, dentro de los treinta días siguientes á su instalación en el mando, siempre que la inhabilidad de aquéllos sea perpetua. 4° El funcionario que haya de ejercer el Poder Ejecutivo en los casos del artículo 1° de esta ley, al tomar posesión del cargo, ante el Congreso, y en su ausencia ante la Corte Suprema de Justicia, prestará el juramento que prescribe el artículo 80 de la Constitución». En los Estados Unidos se ha seguido un sistema diferente al de nuestra ley de acefalía. Un *act* de Marzo 1° de 1792 (173) confirió al Presidente provisorio del Senado el ejercicio de los poderes presidenciales á falta del Presidente y Vice; por un nuevo *act* de Enero 19 de 1886, esas funciones, en dicho caso, son conferidas temporariamente á uno de los Secretarios de los Departamentos del Ejecutivo, en el siguiente orden: 1° al Secretario del Estado, 2° al del Tesoro, 3° al de Guerra, 4° al Procurador General (General Attorney), 5° al Director General de Correos (General Post Master), 6° al de Marina, 7° al del Interior. Esta enumeración de funcionarios llamados á reemplazar provisoriamente al Presidente y Vice de la Unión, tiene un propósito que ha olvidado nuestra Ley de Acefalía y que consiste en que cada uno de ellos debe reunir las condiciones exigidas por la Constitución para poder ser Presidente; entre nosotros, un Diputado que tenga menos de treinta años de edad, ó que no pertenezca á la Religión Católica ó que sea argentino por naturalización, puede ser elevado á la primera magistratura, sin tener esos requisitos expresos que para desempeñar el cargo se establece en el artículo 75. La Constitución del Brasil de 1891 ha incorporado á su texto en el artículo 41, párrafo 2°, el artículo 1° de nuestra Ley de Acefalía, agregando como prescripción nueva, en el artículo 42, que «si en caso de vacante de la Presidencia ó Vicepresidencia, no han transcurrido dos años del período presidencial (que dura cuatro años) no se debe proceder á nuevas elecciones», disposición que, agravando el error de nuestra ley, permite que un ciudadano brasileño, sin tener las condiciones exigidas por el artículo 41, párrafo 3, pueda ejercer, *en propiedad*, las funciones de Presidente Constitucional de la República.

(173) Dareste, *Les Constitutions Modernes*, tomo 2°, pág. 407, nota 1a.



Los antecedentes constitucionales que he citado en las concordancias establecen la siguiente evolución histórica, respecto á quienes deben reemplazar legalmente á los Jefes del Poder Ejecutivo Nacional.

1° — Acta de 25 de Mayo de 1810. La Junta llena ella misma las vacantes de sus miembros.

2° — Proyecto de la Sociedad Patriótica. Crea un Vicepresidente.

3° — Proyecto de la Comisión Oficial. El Congreso designa á los reemplazantes temporarios de los miembros del Directorio.

4° — Estatuto de Febrero 27 de 1813. Los designa la Asamblea.

5° — Estatuto de 1815. La Junta de Observación, unida al Cabildo, designan al reemplazante del Director Supremo.

6° — Reglamento de 1817. El Congreso designa el reemplazante.

7° — Constitución de 1819. Reemplaza al Director Supremo el Presidente del Senado.

8° — Constitución de 1826. Reemplaza al Presidente de la República el Presidente del Senado, hasta que cese el impedimento ó se proceda á nueva elección.

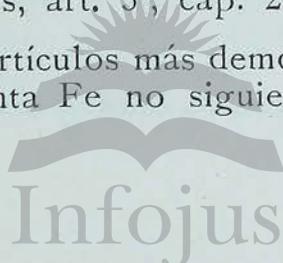
9° — Proyecto de Alberdi. Igual disposición, casi, que en la Constitución de 1826.



Artículo 76. — Para ser elegido Presidente ó Vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, ó ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; pertenecer á la comunión Católica, Apostólica, Romana, y las demás calidades exigidas para ser electo Senador.

Concuerda. — Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, art. 133; Proyecto de la Comisión Oficial, arts. 16 y 17 del cap. 17; Estatuto Provisional de 1815, arts. 1°, 2° y 3° de la sección 3ª, cap. 1°; Reglamento Provisorio de 1817, arts. 2° y 4°, sección 3ª, cap. 1°; Constitución de 1819, arts. 57 y 58; Constitución de 1826, art. 69; Constitución de Chile de 1833, art. 60 (51 actual); Proyecto de Alberdi, art. 78; Constitución de Estados Unidos, art. 5°, cap. 2°, sección 1ª.

Este es uno de los artículos más demostrativos de que los convencionales de Santa Fe no siguieron en absoluto las



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

ideas de Alberdi al sancionar la Constitución de 1853. Alberdi, inspirado en su constante modelo la Constitución de Chile de 1833, establece entre los requisitos exigidos para poder ser Presidente el de tener las calidades necesarias para ser Diputado, separándose así, innecesariamente, de la mayor parte de los precedentes argentinos. Creo que el mejor comentario de este artículo es su texto mismo, no obstante lo cual voy á hacer algunas observaciones que creo indispensables respecto á los diferentes enunciados del inciso.

El primero de los requisitos exigidos, esto es que el Presidente sea argentino nativo ó hijo de ciudadano nativo habiendo nacido en el extranjero, tiene su razón de ser en la importancia misma de las funciones del Ejecutivo y en las circunstancias especiales en que se encontraba la Argentina después de la caída de Rosas. Respecto al primer punto es obvio que quien ha de gobernar el Estado esté ligado á él por un vínculo moral tan fuerte como es el nacimiento en un lugar determinado de la tierra; respecto al segundo, no era lógico ni justo que miles de argentinos nacidos en el extranjero de padres que no habían abandonado sus hogares sino forzados por la necesidad ó por el destierro, no tuvieran el derecho de reivindicar una nacionalidad que consideraban más suya que la eventual que el hecho de su nacimiento les acordaba. Ellos eran tan argentinos como los que nacieron y permanecieron siempre en nuestro territorio, pues sus padres jamás dejaron de tener el animus revertendi que se requiere para no perder el domicilio de derecho y de sentimiento que poseían y conservaban á través de todas las penurias é incidencias de su largo ostracismo forzado. Por eso, entonces, los Convencionales de Santa Fe aceptaron cuerdamente la enmienda hecha por Alberdi á la Constitución de Chile, en el texto de su artículo 78 y en su nota explicativa correspondiente.

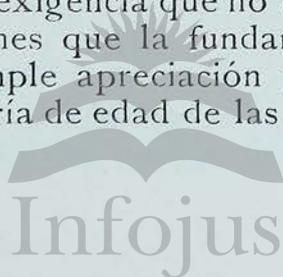
El segundo de los requisitos exigidos, pertenecer á la Religión Católica Apostólica Romana, es de más difícil explicación. Ningún antecedente constitucional argentino había contenido una disposición equivalente que tampoco era exigida por las Constituciones americana y chilena ni por el Proyecto de Alberdi, no obstante lo cual, en sesión de 29 de Abril de 1853, (174) el Diputado Lavaisse, pidió se hiciese ese agregado, fundándose en que, exigiendo la Constitución al Presidente los derechos del Patronato Nacional y requi-

(174) Antecedentes del Congreso Constituyente de 1853, edición de 1893, pág. 347.



riéndosele que celebre concordatos, dé pase á bulas, rescriptos, etc., no podía él no ser católico, apostólico, romano. Después de un breve debate que sintetiza el Diario de Sesiones, la enmienda se aprobó, á pesar de las insuficientes razones dadas por los Diputados Lavaisse, Gorostiaga y del Campillo. En efecto, los derechos del Patronato han sido siempre ejercidos por nuestros mandatarios sin necesidad de que texto constitucional alguno les imponga la exigencia de tener la Religión Católica; además, un concordato puede ser celebrado por el Jefe de Estado de un país que no profesa, oficialmente, ninguna religión ó que la tiene contraria á la del Pontífice de Roma. Hoy con la Ley de Acefalía vigente, podemos llegar á tener alguna vez un conflicto de orden constitucional. Supongamos el caso de un Senador ó Diputado llevado á la Presidencia de su Cámara, sin ser católico, sin haber jurado por Dios ni por los Santos Evangelios, y que por hallarse vacante la Presidencia y Vicepresidencia de la República, asuma el Poder Ejecutivo. Por la Ley de Acefalía tiene plenos derechos para desempeñar el cargo; por la Constitución, que dió atribuciones al Congreso para dictar esa ley especial, no puede desempeñarlo, por más que sea una eminente figura nacional, un hombre digno en toda la extensión de la palabra. Tal principio no ha debido figurar nunca en nuestra Constitución. De acuerdo con su sentido estricto y literal ó no todos los ciudadanos argentinos son iguales ante la ley desde el momento que para poder llenar la más alta función del Estado se los clasifica en dos categorías, católicos y no católicos, ó ella es una simple fórmula que se cumple al modo de Enrique IV cuando decía que «Paris bien vaut une messe». Si el Presidente de la República gobernara sin el concurso ni el control del Congreso, tal disposición tal vez pudiera ser necesaria en un país católico como es el nuestro; pero, no siendo así, si el Presidente es católico no necesita que la Constitución le exija esa condición, y, si no lo es, no podrá realizar actos de hostilidad manifiesta á una Religión que es profesada por la mayoría de nuestra población; si los realiza y cuenta con el beneplácito del Congreso, la prescripción constitucional resulta completamente inútil.

El tercer requisito impuesto al Presidente, tener treinta años de edad, es una exigencia que no merece ser comentada por cuanto, las razones que la fundan no son de carácter absoluto sino de simple apreciación particular. Es como la fecha de la mayoría de edad de las diversas legislaciones del universo.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

He aquí una breve enumeración de los requisitos exigidos á los Jefes de Estado por nuestros antecedentes constitucionales citados en las concordancias.

1º — Proyecto de la Sociedad Patriótica. La edad es de treinta y seis años arriba.

2º — Proyecto de la Comisión Oficial. Nacimiento en el territorio del Estado, residencia en él por diez y siete años ó que sea ciudadano con igual tiempo de residencia á la época de la adopción de la Constitución; mayor de treinta y cinco años; poseedor de una renta sobre terrazgos cuya cantidad señalará el Congreso; ó haber hecho profesión militar ó de letras y además haber desempeñado sin nota alguna magistratura ó gobierno, bien sea civil ó militar; no ser eclesiástico.

3º — Estatuto de 1815. La edad de treinta y cinco años cumplidos; ser persona de reconocido patriotismo, integridad, concepto público, buenas costumbres y aptitud para el cargo; ser vecino y natural del Estado con residencia de cinco años inmediatos á la elección, que pueden estar interrumpidos por uno de ausencia.

4º — Reglamento de 1817. Ser ciudadano nativo del país, con residencia de cinco años inmediatos á la elección y treinta y cinco de edad y que además «fuese el más digno y de las calidades necesarias para tan alto cargo».

5º — Constitución de 1819. Ser natural del Estado, con seis años de residencia inmediata y treinta y cinco de edad y no estar empleado en el Senado ó en la Cámara de Representantes.

6º — Constitución de 1826. Ser nacido en la República Argentina y tener los requisitos necesarios para Senador (treinta y cinco años, nueve de ciudadano y capital de diez mil pesos ó renta equivalente ó profesión científica capaz de producirla).

7º — Proyecto de Alberdi. Ser nacido en el territorio ó hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en el extranjero, treinta años de edad y las calidades requeridas para ser electo Diputado (una renta ó entrada anual de mil pesos fuertes).

★

Artículo 77. — El Presidente y Vicepresidente duran en sus empleos el término de seis años; y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un período.

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Concuenda: Ley 71, Libro 3º Título 3º de la Recopilación de Indias; Reglamento de la Junta Conservadora de 22 de Octubre de 1811, art. 14; Estatuto Provisional de 22 de Noviembre de 1811, art. 1º; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 132 y 157; Proyecto de la Comisión Oficial, arts. 1º, 2º y 3º, del cap. 17; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en 27 de Febrero de 1813; Estatuto Provisional de 1815, art. 4º, sección 3, cap. 1º; Reglamento Provisorio de 1817, art. 6, sección 3, cap. 1; Constitución de 1819, art. 60 y 73; Constitución de 1826, art. 71; Constitución de Chile de 1833, art. 61 y 62 (52 y 53 actual) reformado por ley de 8 de Agosto de 1871; Proyecto de Alberdi, art. 79; Constitución de Estados Unidos, art. 1, cap. 2, sección 1.

Comentar este artículo es entrar á analizar la esencia misma del sistema republicano representativo de gobierno, tal como lo conciben las sociedades modernas organizadas de acuerdo con los principios de la civilización occidental. Entre un Presidente vitalicio y un Monarca constitucional no habría más diferencias que las palabras que los designan. Las cuestiones que versan sobre el tiempo de la duración del mandato presidencial, sobre la existencia ó no de posibilidades de reelección, son demasiado arduas como para poder ser resumidas en un breve comentario superficial. La Constitución de los Estados Unidos, en su artículo 1º, capítulo 2º, sección 1ª, dice que el Presidente será elegido por cuatro años, sin hablar de reelección; la Constitución de Méjico, sin hablar tampoco de reelecciones, dice que el Presidente será elegido por seis años (art. 78). Pues bien, con textos casi semejantes, los Estados Unidos, á pesar del corto período presidencial, han recordado siempre que el ejemplo de Wáshington era contrario al sistema de las reelecciones que excedieran el tradicional número de dos, como lo demostraron en el caso mismo del prestigioso General Grant; Méjico, en cambio, con períodos presidenciales de seis años, ha conocido y aceptado tranquilamente, hasta la conmoción definitiva de 1911, el largo reinado del General Porfirio Díaz. Por eso creo que estudiar ciertos textos constitucionales, á base solamente de argumentos verbales y de lógica, es realizar una obra vanidosa é inútil. Lo que hay que estudiar no son las palabras de las Constituciones sino los pueblos en que son aplicadas. De ahí la eficacia y la importancia cada vez más creciente de los estudios retrospectivos de historia y de Derecho Administrativo, para la correcta interpretación y aplicación de los textos constitucionales.

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

He aquí una breve enumeración de los antecedentes constitucionales argentinos de este artículo:

1°—Leyes de Indias. Los Virreyes duraban tres años en el mando.

2°—Reglamento de 22 de Octubre de 1811. El Triunvirato duraba un año.

3°—Estatuto de 22 de Noviembre de 1811. Los miembros del Triunvirato eran removidos cada seis meses, turnándose la Presidencia por igual período.

4°—Proyecto de la Sociedad Patriótica. El Presidente y Vice duraban tres años, pudiendo ser reelegidos después de pasados seis de su Gobierno.

5°—Proyecto de la Comisión Oficial. Un Directorio compuesto de tres individuos, duraba seis años, siendo movable por tercias partes cada dos años; la Presidencia se turnaba y duraba dos años.

6°—Estatuto de 27 de Febrero de 1813. Tres personas; cesaban en sus funciones cada seis meses, turnándose la Presidencia cada mes.

7°—Estatuto de 1815. El Director del Estado duraba en el mando solo un año.

8°—Reglamento de 1817. No establece una duración fija, pues subordina la del Director al hecho de sancionarse la futura Constitución ó á la voluntad del Congreso.

9°—Constitución de 1819. El Director duraba en el mando cinco años y podía ser reelegido por una sola vez por el voto de más de las dos terceras partes de cada Cámara.

10.—Constitución de 1826. El Presidente duraba en el mando cinco años y no podía ser reelegido á continuación.

11.—Proyecto de Alberdi. Seis años de duración y reelección después de transcurrido un período.

★

Artículo 78.—El Presidente de la Nación cesa en el poder el día mismo en que espira su período de seis años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

Concuerda: Constitución de 1819, artículo 72; Constitución de Chile de 1833, artículo 77 y 78 (68 y 69 actual); Proyecto de Alberdi, artículo 83.

Este artículo, en su espíritu y en su redacción, es de esencia eminentemente sudamericana. No tiene más objeto que impedir que un Gobernante cualquiera, por sutilezas de in-

Infojus

terpretación de los textos, aspire á completar períodos en épocas inoportunas é ilegales. Veamos sus pocos antecedentes constitucionales argentinos.

1°— Constitución de 1819. « Entre tanto se posesiona del cargo el nuevamente nombrado, subsistirá en el gobierno el que lo esté ejerciendo; pero al electo se le contarán los cinco años desde el día en que aquel haya cumplido su término.

2°— Proyecto de Alberdi. Su texto ha sido tomado de la Constitución de Chile y es exactamente igual al nuestro en vigencia, en su primera cláusula.



Artículo 79.— El Presidente y Vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos. Durante el mismo período no podrán ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de Provincia alguna.

Concuenda: Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, artículo 151; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, artículo 18, capítulo 17; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, artículo 5 y 6, sección 3, capítulo 1; Reglamento Provisorio de 1817, artículo 5, sección 3, capítulo 1; Constitución de 1819, artículo 91; Constitución de 1826, artículo 101; Proyecto de Alberdi, artículo 82; Constitución de Estados Unidos, artículo 7, capítulo 2, sección 1.

Este artículo no merece ningún comentario, ni siquiera que se citen en detalle los antecedentes constitucionales argentinos que encuadran en él.



Artículo 80.— Al tomar posesión de su cargo el Presidente y Vicepresidente prestarán juramento en manos del Presidente del Senado (la primera vez del Presidente del Congreso Constituyente), estando reunido el Congreso, en los términos siguientes: « Yo, N. N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de Presidente (ó Vicepresidente) de la Nación, y observar y hacer observar fielmente la Cons-

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

titución de la Nación Argentina. Si así no lo hiciese, Dios y la Nación me lo demanden ».

Concuera: Acta de 25 de Mayo de 1810, disposición 2^a; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, artículo 140; Estatuto Provisional de 1815, artículo 9, sección 3, capítulo 1; Reglamento Provisorio de 1817, artículo 8, sección 3, capítulo 1; Constitución de 1819, artículo 59; Constitución de 1826, artículo 70; Constitución de Chile de 1833, artículo 80 (71 actual); Proyecto de Alberdi, artículo 84; Constitución de Estados Unidos, artículo 8, capítulo 2, sección 1^a.

La fórmula sencilla de este juramento no merece ninguna clase de comentarios ni la enumeración en detalle de los textos constitucionales argentinos que concuerdan con él. Los convencionales de Santa Fe estuvieron bien inspirados al desechar el pedantesco juramento del Proyecto de Alberdi.



Artículo 81.—La elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente: la Capital y cada una de las Provincias nombrarán por votación directa una Junta de Electores igual al duplo del total de Diputados y Senadores que envíen al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de Diputados.

No pueden ser electores los Diputados, los Senadores, ni los empleados á sueldo del Gobierno Federal.

Reunidos los electores en la Capital de la Nación y en la de sus Provincias respectivas cuatro meses antes que concluya el término del Presidente cesante, procederán á elegir Presidente y Vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para Presidente y en otra distinta la que eligen para Vicepresidente.

Se harán dos listas de todos los individuos electos para Presidente y otras dos de los nombrados para Vicepresidente, con el número de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido. Estas listas serán firmadas por los electores y se remitirán cerradas y selladas dos de ellas (una de cada clase) al Presidente de la Legislatura Provincial, y en la Capital al Presidente de la Municipalidad, en cuyos registros permanecerán depositadas y cerradas; y las otras dos al Presidente del Senado (la primera vez al Presidente del Congreso Constituyente).

Infojus

Artículo 82.—El Presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente), reunidas todas las listas, las abrirá á presencia de ambas Cámaras. Asociados á los Secretarios cuatro miembros del Congreso sacados á la suerte, procederán inmediatamente á hacer el escrutinio y á anunciar el número de sufragios que resulte en favor de cada candidato para la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación. Los que reunan en ambos casos la mayoría absoluta de todos los votos, serán proclamados inmediatamente Presidente y Vicepresidente.

Artículo 83.—En el caso de que por dividirse la votación no hubiere mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios. Si la primera mayoría que resultare hubiese cabido á más de dos personas, elegirá el Congreso entre todas estas. Si la primera mayoría hubiese cabido á una sola persona, y la segunda á dos ó más elegirá el Congreso entre todas las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría.

Artículo 84.—Esta elección se hará á pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal. Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se hará segunda vez, contrayéndose la votación á las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate se repetirá la votación y si resultase nuevo empate decidirá el Presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente). No podrá hacerse el escrutinio, ni la rectificación de estas elecciones sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros del Congreso.

Artículo 85.—La elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación, debe quedar concluída en una sola sesión del Congreso, publicándose enseguida el resultado de ésta y las actas electorales por la prensa.

Concuerda: Estatuto Provisional del Triunvirato, de Noviembre 22 de 1811, art. 1º; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 37 y capítulos 8 y 9; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, arts. 4 á 15 del cap. 17; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Constitución de 1819, art. 62 á 71; Constitución de 1826, art. 73 á 80; Constitución de Chile de 1833, art. 63 á 73 (54 á 64 actuales); Proyecto de Alberdi, art. 80; Constitución de Estados Unidos, art. 2, cap. 2, sección 1ª y Ammendement XII.

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Tres sistemas generales pueden aplicarse para la elección del Presidente de un Estado :

- 1º — Elección por el Parlamento.
- 2º — Elección indirecta de segundo grado.
- 3º — Elección directa de primer grado.

Los tres ofrecen dificultades de orden práctico y de orden teórico que no voy á reseñar en esta exposición superficial porque lo creo innecesario, desde el momento que no voy á aportar á la cuestión el conocimiento de ningún hecho nuevo. Me concretaré simplemente á manifestar que, en mi opinión, el sistema eleccionario argentino es malo en sí y en sus aplicaciones prácticas, aunque no tan malo como el sistema francés de elecciones por el Parlamento. Las razones históricas que hicieron que los Convencionales de Santa Fe aplicaran á nuestro país las pertinentes disposiciones constitucionales norteamericanas, fueron dos: la primera consistió en seguir el camino trazado por el modelo del Norte, la segunda el estado de semicivilización en que se encontraba nuestra nacionalidad, recientemente salida de un larguísimo período de barbarie y de desgobierno. No se creyó, con toda razón, que aquellas poblaciones sin cultura, sin ideales políticos conscientes, sin la verdadera noción de la soberanía popular, pudieran ser capaces de llevar á la Presidencia de la República, por medio del sufragio universal directo, á los hombres más dignos de dirigir el Estado; pero, se olvidó que el sistema de elección indirecta de segundo grado, no alteraba en nada las posibles consecuencias de ese mal orgánico de nuestra nacionalidad de entonces. En efecto, si los pueblos no estaban preparados para elegir un mandatario en concreto, menos aun lo estaban para elegirlo en abstracto, pues no supone otra cosa que elegir en abstracto, el hecho de confiar á un tercero el cumplimiento de un hecho que no se está en condiciones de realizar personalmente. El espíritu de toda elección de segundo grado es admirable en teoría, pero, absolutamente ineficaz en la práctica. Cuando se vota por un elector de Presidente ó de Senador, en la Capital, cada hombre entiende votar por determinado candidato. Cumple la ley que le obliga á hacerlo, en la letra, pero la subvierte en su espíritu confiriendo un mandato imperativo. Cada elector, á su vez, sabe que el voto que emitirá en la reunión de los electores, no es una resultante exclusiva de su propia voluntad, sino el cumplimiento de un mandato que le ha sido conferido por quienes entendían que votaban por su intermedio para Presidente ó para Senador, ignorando tal vez el nombre mismo del elector que entregaban á las

Infojus

urnas. Y es imposible que pueda ser de otra manera, pues se opone á ello la naturaleza humana. En una elección indirecta de segundo grado todo pueblo, salvaje ó civilizado, procede en idéntica forma. No se delega en otro la exteriorización de un sentimiento, pues elegir no es sino exteriorizar un sentimiento, bueno ó malo, plebeyo ó noble, lo que sea. Antes que delegar en nadie una función que cada uno de nosotros *sentimos* que es íntimamente nuestra, no vamos á las elecciones y preferimos que voten solo los Gobiernos y los círculos de los profesionales de la política. Un voto tiene siempre un objetivo concreto; jamás la finalidad abstracta de saber que se llena una función constitucional.

Esto era más real y evidente en 1853 que en 1912; sin embargo, se pretendió dar á un pueblo que comenzaba á entrar en la vida civilizada de nación, un derecho que no era capaz de comprender, como no es capaz de comprenderlo, ningún otro pueblo de la tierra. Concíbese á una nación que haya llegado al más alto grado posible de civilización, désele la más absoluta libertad para emitir sus sufragios y dígaselo á cada uno de sus intelectuales y perfectos ciudadanos que los electores de Presidente que deberán ellos votar, no llevarán un mandato imperativo de nadie sino que harán su designación de acuerdo con su propia y exclusiva voluntad; ¿quién se molestaría en dar su voto inútilmente á un elector? Creo que se puede responder, sin una sola duda, que nadie. Concíbese ahora á una nación tal como era la República Argentina en 1853 y dígasenos si es posible suponer que sus habitantes estaban más preparados para la función abstracta de elegir electores que para la función concreta de elegir directamente un Presidente ó un Senador.

Veamos ahora cuales son los antecedentes constitucionales argentinos, de acuerdo con los textos que he citado en las concordancias.

1° — Estatuto de Noviembre 22 de 1811. Una asamblea compuesta del Cabildo, de las representaciones que nombren los pueblos y de un considerable número de ciudadanos elegidos por el vecindario de la Capital, elegía los Vocales del Triunvirato.

2° — Proyecto de la Sociedad Patriótica. Por elecciones indirectas de segundo grado, con un sistema complicadísimo, se elegían los Diputados, Senadores, Presidente y Vicepresidente.

3° — Proyecto de la Comisión Oficial. Sistema parlamentario. El Senado y la Sala de Representantes elegían á los miembros del Directorio.



4° — Estatuto de 27 de Febrero de 1813. Hasta la sanción de la Constitución, la Asamblea Constituyente elegía los miembros del Directorio.

5° — Constitución de 1819. Sistema parlamentario. El Senado y la Cámara de Representantes elegían al Director del Estado.

6° — Constitución de 1826. Elección indirecta de segundo grado, por medio de quince electores por la Capital y por cada Provincia.

7° — Proyecto de Alberdi. Elección indirecta de segundo grado, por medio de electores que, como en los Estados Unidos, representaban un número igual al de Diputados y Senadores que cada jurisdicción enviaba al Congreso.

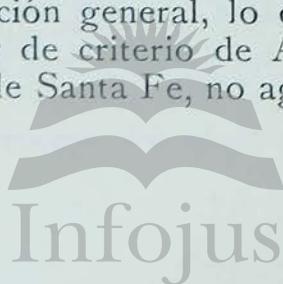


Artículo 86. — El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

Inciso 1° Es el Jefe Supremo de la Nación y tiene á su cargo la administración general del país.

Concuerta: Leyes 2^a, 5^a, 28 y otras del Título 3°, Libro 3° de la Recopilación de Indias; Acta de 25 de Mayo de 1810, disposición 3^a; Reglamento de la Junta Conservadora de Octubre 22 de 1811, art. 2°, sección 2^a; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Constitución de 1826, art. 81; Constitución de Chile de 1833, art. 81 (72 actual); Proyecto de Alberdi, art. 85, inc. 1°.

El documento constitucional argentino que mejor ha redactado el presente inciso, de acuerdo con lo que en realidad él quiere decir, es la Constitución unitaria de 1826, que dice en su artículo 81: «El Presidente es el Jefe de la administración general de la República», fuente correcta de la actual disposición, á pesar del inútil é inconstitucional agregado que le hiciera Alberdi, tomándolo, tal vez, del artículo 3° de la Ley de 6 de Febrero de 1826 que creara el Ejecutivo Nacional. No es posible concebir un Jefe Supremo en un Estado regido por la forma republicana representativa de la división de los poderes. El Presidente de la República no es el Jefe Supremo de la Nación sino el Jefe de la administración general, lo que es completamente distinto. Este error de criterio de Alberdi, aceptado por los Convencionales de Santa Fe, no agrega en realidad nada

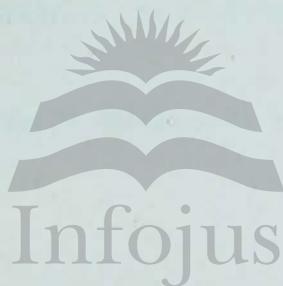


á la segunda cláusula del párrafo en que se encuentra. No se es Jefe Supremo de un país que tiene una Constitución como la nuestra. Los Virreyes sí, eran Jefes Supremos en sus jurisdicciones respectivas, aunque los textos no lo dijeran, porque, como dice la Ley 2^a del Libro 3^o, Título 3^o, de la Recopilación de Indias (175) «todos los Gobernadores, justicias, súbditos y vasallos nuestros, eclesiásticos y seculares de cualquier estado, condición, preeminencia ó dignidad, que los obedezcan y respeten como á personas que representan la nuestra, guarden, cumplan y ejecuten sus órdenes y mandatos por escrito ó de palabra, y á sus cartas, órdenes ó mandatos no pongan escusas, ni dilación alguna, ni les den otro sentido, interpretación, ni declaración, ni guarden á ser requeridos, ni nos consulten sobre ellos, ni esperen otro mandamiento, como sí por nuestra persona ó cartas firmadas de nuestra real mano lo mandásemos. Todo lo cual hagan y cumplan pena de caer en mal caso, y de las otras en que incurren los que no obedecen nuestras cartas y mandamientos, y de las que por los Virreyes les fueran impuestas, en que por esta nuestra ley condenamos, y habemos por condenados á los que lo contrario hicieren; y damos, concedemos y otorgamos á los Virreyes todo el poder cumplido y bastante que se requiere y es necesario para todo lo aquí contenido y dependiente en cualquier forma; y prometemos por nuestra palabra real, que todo cuanto hicieren, ordenaren y mandaren en nuestro nombre, poder y facultad, lo tendremos por firme, estable y valedero para siempre jamás». Esto es lo que gramatical y constitucionalmente puede entenderse á través de las palabras Jefe Supremo que emplean Alberdi y los Convencionales de Santa Fe; y eso no es lo que constituye la esencia de un Jefe de Estado contemporáneo. Si quitamos á esas palabras su real valor interpretativo, quedan reducidas á una redundancia innecesaria é inoficiosa; si lo conservamos, tenemos que reconocer que, dado lo que es nuestra Constitución, expresan una inconcebible falsedad.

Veamos ahora lo que dicen á este respecto los antecedentes constitucionales argentinos que he citado en las concordancias.

1^o—Leyes de Indias. Lo que se desprende del texto transcrito y de otros varios del mismo Libro y Título, que creo innecesario transcribir, dada la amplitud curialesca de su estilo.

(175) Tomo 2^o, pág. 15.



2º — Acta del 25 de Mayo de 1810. Los miembros de la Junta deben ser reconocidos como depositarios de la autoridad superior del Virreynato.

3º — Reglamento de 22 de Octubre de 1811. Forman el objeto del ejercicio de la autoridad del Triunvirato, la defensa del Estado, el cumplimiento de las leyes, y la seguridad real y personal de todos los ciudadanos, la organización de los ejércitos, el sosiego público, la libertad civil, la recaudación é inversión de los fondos del Estado.

4º — Estatuto de 27 de Febrero de 1813. Es función del Ejecutivo, « gobernar el Estado ».

5º — Constitución de 1826. El Presidente es el Jefe de la administración general de la República.

6º — Proyecto de Alberdi. Es el Jefe supremo de la Confederación y tiene á su cargo la administración y gobierno general del país.

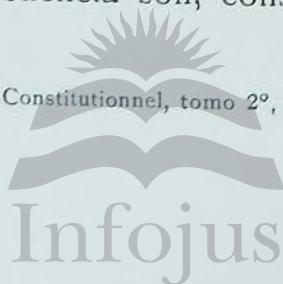


Inciso 2º del artículo 86. — Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

Concuerda: Proyecto de Constitución de la Comisión Oficial, año 1813, art. 5º, capítulo XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Reglamento Provisorio de 1817, art. 9, sección 3ª, cap. 1º; Constitución de 1826, art. 82; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 2º; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 2º.

Dice Mr. León Duguit (176) estudiando el poder reglamentario del Presidente de la República Francesa: « El Presidente de la República hace reglamentos, muchos reglamentos; su número aumenta de día en día. Como la actividad del Estado se acrecienta continuamente, el Parlamento se encuentra en la imposibilidad material de votar todas las disposiciones reglamentarias que son necesarias al respecto. Hemos establecido en el tomo 1º, parágrafo 44, que los reglamentos, cualquiera que sea la autoridad de que emanen, no son actos administrativos por cuanto, por medios generales y abstractos y dada su misma definición, contienen disposiciones; y en consecuencia son, consideradas materialmente

(176) *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo 2º, pág. 451.



como actos verdaderamente legislativos. Establecido esto, una cuestión se impone: en un país como el nuestro en que la Constitución establece que el Poder Legislativo se ejerce por dos Cámaras, de Diputados y Senadores, y que el Presidente de la República no participa en la formación de las Leyes sino por la iniciativa y la promulgación de ellas, ¿cómo puede concebirse que pueda hacer por sí solo, con la simple refrendación ministerial, un acto de orden legislativo? Se ha querido resolver la cuestión sosteniendo que los reglamentos no son actos legislativos sino ejecutivos ó administrativos. Hemos demostrado que eso no es así. Se ha querido también resolver el problema haciendo una distinción entre materias llamadas legislativas y materias llamadas reglamentarias: las primeras son aquellas que no pueden ser objeto de una disposición por vía general y abstracta sino en virtud de una sanción que revista las formas de una ley, esto es, una sanción votada por las dos Cámaras y promulgada por el Presidente de la República; las segundas, las materias reglamentarias, son aquellas que pueden ser objeto de una disposición por vía general y abstracta, en virtud de un decreto, esto es, de un acto firmado por el Presidente de la República y refrendado por un Ministro. Sin embargo, cuando se ha querido determinar un criterio general de distinción entre materias legislativas y materias reglamentarias, se ha tropezado con una imposibilidad absoluta ».

Esta transcripción, con muy pequeñas variaciones, puede ser aplicada al estudio del presente inciso de la Constitución argentina. El establece que el Presidente expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias, no obstante lo cual, sesenta años de vida constitucional nos han demostrado que el Poder Ejecutivo ha asumido constantemente funciones de poder legislador, tras el disfraz de simples reglamentaciones de materias que han sido ó no objeto de leyes dictadas por el Congreso. Nuestro Poder Ejecutivo en innumerables casos que llenan los compactos volúmenes del Registro Nacional, ha sido un verdadero Poder Legislativo; más aun, ha llegado á ser, especialmente en la ejecución de las leyes anuales de Presupuesto, una autoridad suprema que enmendaba, corregía, ampliaba ó derogaba las leyes sancionadas por el Congreso, como si fuera un juez de ellas, en vez de ser, como es en realidad, un simple y llano ejecutor que no puede ni siquiera alterar su espíritu. A pretexto de que el Congreso no ha dictado las leyes generales sobre planes de instrucción general y universitaria á que se refiere el

inciso 16 del artículo 67 de la Constitución, el Poder Ejecutivo ha tomado por exclusivamente suyo el vasto campo de la educación pública, produciendo este hecho males de trascendencia en el espíritu nacional. Con simples decretos del Poder Ejecutivo se ha dictado frondosas reglamentaciones que tienen indebidamente en la práctica administrativa el valor de una ley. Con simples Acuerdos de gabinete el Poder Ejecutivo se ha conferido á sí mismo el derecho de hacer un presupuesto subsidiario del Presupuesto General de la Nación, en pleno período de reunión ordinaria de las dos Cámaras. Con un simple Acuerdo de gabinete se ha deshecho el Presupuesto General de 1911, so pretexto de economías que el Poder Ejecutivo no supo ó no quiso presentar en forma oportuna en tanto duraba la discusión de la ley.

Este inciso, por tales circunstancias, es, precisamente, uno de los más demostrativos de la ineficacia de ciertos textos constitucionales. Sean amplias ó apretadas las mallas de la red que los textos tejen, el espíritu de un pueblo se filtra siempre á través de ellas en forma solapada y prudente, hasta llegar á hacerlos completamente inútiles en la realización práctica de la vida. Los engranajes de toda Constitución son siempre admirablemente calculados y dibujados; lo malo es que tienen que adaptarse á la vida y la vida hace de ellos lo que quiere. Nuestros Convencionales de Santa Fe previeron todo, menos que durante muchas generaciones el Parlamento argentino no sería otra cosa que una dependencia del gran Elector Nacional, el Poder Ejecutivo federal. Cuando el Presidente de la República elige Gobernadores, designa los Diputados y Senadores y tiene en la mano la gran varita mágica de las reelecciones futuras que quiebra muchas inflexibilidades orgánicas y suaviza muchas asperezas de ocasión, no hay poder capaz de enmendarle la plana en sus errores encerrándolo en el amplio ropaje que le ha dado la Constitución, ropaje que, por otra parte, á pesar de ser tan amplio como el de un Rey, ha parecido intolerablemente estrecho á media docena de Presidentes argentinos. Por eso, hoy que ese mal nacional parece estar en vías de una modificación, se impone la sanción de una ley orgánica que delimite con toda precisión, dentro de lo posible, la esfera de los dos Poderes Legislativo y Ejecutivo. Hay materias que escapan siempre al molde estrecho de una reglamentación adecuada; pero, como constituyen solo una parte, una excepción, cabe legislar sobre todo el resto para evitar en lo sucesivo prácticas que subvierten la vida administrativa de esa enorme máquina que es el Estado contemporáneo.

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Veamos ahora los antecedentes constitucionales argentinos á que me he referido en las concordancias del presente inciso:

1º—Proyecto de la Comisión Oficial. Tiene el Poder Ejecutivo derecho de formar los reglamentos y ordenanzas que crea más convenientes á la mejor administración y á la ejecución de las leyes, y solo podrán ser suspendidas por el Senado por razón de inconstitucionalidad.

2º—Estatuto de 27 de Febrero de 1813. Formar los Reglamentos y ordenanzas que crea más convenientes para la más fácil ejecución de las leyes.

3º—Reglamento de 1817. Corresponde.....la ejecución de las disposiciones del Congreso, dando á este fin los reglamentos que sean necesarios.

4º—Constitución de 1826. Publica y hace ejecutar las leyes y decretos del Congreso, reglando su ejecución por reglamentos especiales.

5º—Proyecto de Alberdi. Expide los reglamentos ó instrucciones que sean necesarios para la ejecución de las leyes generales de la Confederación, cuidando de no alterar su espíritu por excepciones reglamentarias.



Inciso 3º del artículo 86.—Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.

Concuerda: Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 3º.

Este inciso no tiene más antecedente que el Proyecto de Alberdi. La Constitución de 1826, no obstante la federalización innecesaria del vastísimo territorio que se destinó para Capital de la República, no contiene ninguna disposición semejante á la presente.

El estudio de este inciso sugiere observaciones muy curiosas. ¿Qué es la ciudad Capital de la República en el texto de la Constitución? No es indudablemente un Estado federal, no obstante elegir como las Provincias sus dos Senadores y sus Diputados al Congreso Nacional. No es una entidad municipal autónoma desde el momento que el Presidente de la Municipalidad, de que nos habla el artículo 81, no es un funcionario elegido por el pueblo sino designado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado y desde que el Congreso ejerce en su territorio el derecho de ser un legislador exclusivo. He aquí una de las grandes anomalías de nuestro régimen federal argentino. La ciudad Capital de la República, que tiene más población que más de media docena de Provincias constitucionalmente autónomas, carece del derecho republicano representativo

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

de ser gobernada por sus propios representantes. Lo que pueden hacer *en teoría* los cincuenta mil habitantes de Jujuy, esto es, elegir su Gobernador y su Legislatura, es un derecho negado á más de un millón trescientos mil habitantes de la ciudad de Buenos Aires. La designación de su Intendente corresponde al Presidente de la República que es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, en colaboración con el Senado que es precisamente la Cámara que representa á los Estados provinciales y no al pueblo de la República. El Congreso que no tiene atribuciones para intervenir en el régimen autonómico de la más pobre y despoblada Provincia, es en cambio el legislador exclusivo de la Capital. Nuestro país que ha establecido la igualdad política de todos los ciudadanos, ha adoptado como criterio general de gobierno la más inicua desigualdad política entre las diversas jurisdicciones territoriales que lo componen. Ante la Constitución Nacional, cincuenta mil jujeños tienen, como tales, más derechos políticos que un millón trescientos mil porteños, la quinta parte de la población total de la República. En la ciudad de Buenos Aires, un grupo reducido de contribuyentes, sean ó no ciudadanos, elige esa sombra de Poder Legislativo que se llama Concejo Deliberante; el resto de la población participa apenas de la elección de Diputados, Senadores y Electores de Presidente, pero, ni designa á su Intendente ni se puede dar leyes propias por medio de sus legítimos representantes. Legislan para la Capital, en cambio, los representantes de todas las Provincias ejerciendo un derecho constitucional de que carecen en las respectivas jurisdicciones que representan. Por el régimen federal el Gobierno de la Nación, en sus ramas Legislativa y Ejecutiva, se detiene respetuoso en los límites de la autonomía de las más minúsculas Provincias argentinas; por el mismo régimen federal un millón trescientos mil habitantes de la Capital no tienen fronteras autonómicas que defiendan su gobierno local y propio. ¿Es esto, en el fondo, un verdadero régimen federal? Nuestro país parece ignorar que la ciudad de Wáshington no es la ciudad de Buenos Aires y que las agrupaciones humanas que viven dentro de ciertos límites jurisdiccionales tienen tanto derecho á la igualdad política como los simples ciudadanos considerados aisladamente. Buenos Aires si no más, merece á lo menos ser tanto como Jujuy ante la Constitución federal de la República. La esencia del federalismo es precisamente esa.



Inciso 4º del artículo 86.— Participa de la formación de las leyes con arreglo á la Constitución, las sanciona y promulga.

Concuenda: Proyecto de Constitución de la Comisión Oficial, año 1813, art. 2 y 13 del cap. XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Reglamento Provisorio de 1817, art. 10, sección 3ª, cap. 1º; Constitución de 1819, arts. 75 y 78; Constitución de 1826, arts. 59 y 82; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 1º; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 4º; Constitución de Estados Unidos, art. 3, cap. 1, sección 7.

La Constitución argentina en este punto, lo mismo que la gran mayoría de los antecedentes citados, no ha seguido felizmente la práctica norteamericana que delimita con toda precisión las fronteras de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Nuestro Ejecutivo interviene más que el americano en la formación de las leyes, enviando sus Ministros al Congreso para que participen en todo el proceso de su previa elaboración.

He aquí una breve enumeración de los antecedentes constitucionales argentinos que he citado en las concordancias del inciso.

1º—Proyecto de la Comisión Oficial. El Directorio Ejecutivo promulga las leyes. Tiene facultad de proponer las que crea oportunas. Estos proyectos irán acompañados de una exposición de las razones en que se fundan. Verá y considerará del modo establecido pero no tendrá la reconsideración.

2º — Estatuto de Febrero 27 de 1813. Proponer 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.

3º — Reglamento de 1817. Elevará á la consideración y examen de la Representación Nacional los proyectos, reformas y planes que no siendo de su resorte, gradúe convenientes á la felicidad del territorio.

4º — Constitución de 1819. Publica y hace ejecutar las leyes que han recibido sanción. Puede proponer por escrito al Cuerpo Legislativo en sus Cámaras, los proyectos, medidas, mejoras ó reformas que estimara necesarias ó convenientes á la felicidad del Estado.

5º — Constitución 1826. El Poder Ejecutivo puede presentar proyectos de ley por medio de sus Ministros. Publica las leyes y decretos del Congreso.

Infojus

6°— Proyecto de Alberdi. Participa de la formación de las leyes con arreglo á la Constitución, las sanciona y promulga.

★

Inciso 5° del artículo 86. — Nombra los magistrados de la Corte Suprema y de los demás Tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado.

Concuerda: Proyecto de Constitución de la Comisión Oficial, año 1813, art. 3°, cap. XVIII y art. 8, cap. XIX; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, art. 15, sección 3ª, cap. 1°; Constitución de 1819, art. 94; Constitución de 1826, art. 113; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 7°; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 5°; Constitución de Estados Unidos, art. 3°, cap. 2°, sección 2ª.

Creo que este inciso no merece más observación que su mala redacción, pues no es del caso discutir una vez más si los magistrados del Poder Judicial deben ser elegidos por el pueblo directamente ó por el concurso de los otros dos Poderes del Estado. Tampoco cabe esbozar los principios generales que fundamentan nuestra justicia federal, sus atribuciones, su campo de acción y sus límites, desde el momento que el inciso se refiere exclusivamente al nombramiento de sus miembros hecho por el Ejecutivo con previo acuerdo del Senado. He aquí los antecedentes constitucionales argentinos citados en las concordancias del presente inciso.

1°— Proyecto de la Comisión Oficial. Nombra con consentimiento del Senado los jueces criminales y civiles y los fiscales. La propuesta al Senado deberá ser hecha con dictamen previo del Consejo de Estado.

2°— Estatuto de Febrero 27 de 1813. Nombra los jueces criminales y civiles, menos los del Supremo Poder Judiciario.

3°— Estatuto de 1815. Los funcionarios públicos que deben tener la calidad de letrados, serán nombrados por el Director á propuestas que harán las respectivas Cámaras de Apelaciones.

4°— Constitución de 1819. Los miembros de la Alta Corte de Justicia serán nombrados por el Director del Estado, con noticia y consentimiento del Senado.

5°— Constitución de 1826. Los miembros de la Alta Corte de Justicia serán nombrados por el Presidente de la República, con noticia y consentimiento del Senado.



Infojus

6º — Proyecto de Alberdi. Nombra los magistrados de los tribunales federales y militares de la Confederación con acuerdo del Senado de las Provincias, ó sin él, hasta su reunión, si está en receso.



Inciso 6º del artículo 86. — Puede indultar ó conmutar las penas por delitos sujetos á la jurisdicción federal, previo informe del Tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.

Concuerda: Ley 27, Título 3º, Libro 3º, de la Recopilación de Indias; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 142; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, art. 4º, cap. XVIII; Estatuto Provisional de 1815, art. 27, sección 3ª, cap. 1º; Reglamento Provisorio de 1817, art. 32, sección 3ª, cap. 1º y art. 15, sección 3ª, cap. 2º; Constitución de 1819, art. 89; Constitución de 1826, art. 99; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 15; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 7; Constitución de Estados Unidos, art. 1, cap. 2, sección 2.

El texto de este inciso es clarísimo y no merecería ningún comentario sino fuera por el grave problema constitucional que suscita y que se refiere á la real división é independencia de los poderes del Estado. Yo soy de una opinión diametralmente opuesta á la solución dada por nuestra Constitución en este inciso. Conferir semejante atribución al Poder Ejecutivo, es subordinar á un criterio movedido, parcial, orientado casi siempre hacia tendencias de carácter político, algo que por definición y por esencia debe estar completamente ajeno á esas eventualidades. Sin embargo, no creo que sea éste el lugar de dilucidar tan trascendental cuestión que tiene por naturaleza la virtud de poner en acción, con argumentos adecuados, todos los grandes principios constitucionales modernos. En consecuencia pasaré á hacer la enumeración de los antecedentes argentinos citados en las concordancias que fundamentan este inciso.

1º — Leyes de Indias. Concedemos facultad á los Virreyes del Perú y Nueva España para que puedan perdonar cualquier delito y excesos cometidos en las Provincias de su gobierno, que Nos, conforme á derecho y leyes de estos reinos podríamos perdonar, y dar, y librar los despachos necesarios para que las justicias de todos nuestros



reinos y señoríos no procedan contra los culpados á la averiguación y castigo, así de oficio como á pedimento de parte, en cuanto á lo criminal, reservando su derecho en lo civil, daños é intereses de las partes, para que le pidan y sigan como les convenga.

2º — Proyecto de la Sociedad Patriótica. Tendrá facultad de suspender las ejecuciones capitales ordinarias, y conceder algún perdón en el día del aniversario de la libertad del Estado ó en ocasión de algún insigne acontecimiento que añada nuevas glorias al Estado; pero esta prerrogativa no la podrá ejercer con respecto de los delincuentes que hubiesen sido acusados por la Cámara de Representantes ó en delitos de traición á la patria.

3º — Proyecto de la Comisión Oficial. Tiene la facultad de suspender la ejecución de algún castigo y perdonar ofensas contra el Estado, menos en los casos de acusación de la Cámara de Diputados.

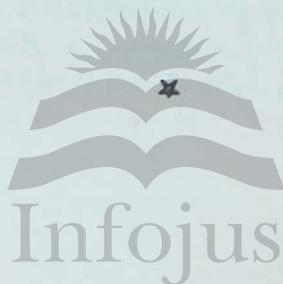
4º — Estatuto de 1815. Tendrá facultad de suspender las ejecuciones capitales ordenadas y conceder perdón ó conmutación en el día del aniversario de la libertad del Estado ó con ocasión de algún insigne acontecimiento que le añada nuevas glorias; pero esta prerrogativa no la podrá ejercer con los delincuentes de traición á la patria y demás delitos exceptuados.

5º — Reglamento de 1817. Tendrá facultad de suspender las ejecuciones y sentencias capitales, conceder perdón ó conmutación en el día del aniversario de la libertad del Estado ó con ocasión de algún insigne acontecimiento que añada nuevas glorias, oyendo antes el informe del Tribunal del reo; pero no podrá usar esta prerrogativa en favor de los delincuentes de traición á la patria y demás delitos exceptuados.

6º — Constitución de 1819. Puede indultar de la pena capital á un criminal ó conmutarla, previo informe del Tribunal de la causa, cuando poderosos y manifiestos motivos de equidad lo sugieran ó algún grande acontecimiento feliz haga plausible la gracia, salvo los delitos que la ley exceptúa.

7º — Constitución de 1826. Puede indultar de la pena capital á un criminal, previo informe del Tribunal ó Juez de la causa, cuando medien graves y poderosos motivos, salvo los delitos que la ley exceptúa.

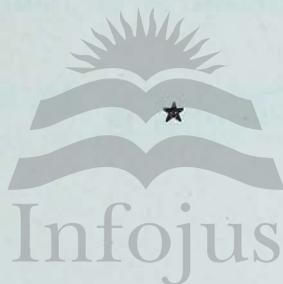
8º — Proyecto de Alberdi. Concede indultos particulares, con acuerdo del Senado.



Inciso 7º del artículo 86. — Concede jubilaciones, retiros, licencias y goces de montepíos conforme á las leyes de la Nación.

Concuerta: Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 11; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 8º.

Este inciso está íntegramente tomado de la Constitución de Chile de 1833, de donde á su vez fué copiado por Alberdi. Es, en el fondo, una disposición completamente innecesaria. Todo lo que el inciso detalla, jubilaciones, retiros, licencias y goces de montepíos, cabe dentro del rubro general de la administración del país, incurriéndose en consecuencia en una redundancia que no tiene razón alguna de ser. Esta atribución del Ejecutivo, que debe ser cumplida «conforme á las leyes de la Nación», se limita en la realidad á nada más que á ser un simple trámite burocrático, marcado de antemano por leyes y por reglamentos especiales. Incorporarla á la Constitución, como se ha hecho, es lo mismo que haber establecido que el Poder Ejecutivo hará construir puentes y caminos cuando así lo ordene una ley del Congreso, disposición completamente innecesaria, dado que, habiendo leyes, ellas deben ser ejecutadas por la autoridad correspondiente. El Poder Ejecutivo concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, no como atribución sino como obligación, pues no puede dejar de concederlas en los casos que caben exactamente dentro de las leyes respectivas. Siendo el Poder Ejecutivo, por el inciso 1º del artículo 86, «el Jefe Supremo de la Nación» y teniendo «á su cargo la administración general del país», es lógico que intervenga en todo cuanto á ella se refiere, empleados, cosas y hechos, sin necesidad de hacer constar expresamente en un inciso especial que puede conceder jubilaciones y retiros. Puede también acordar ascensos y traslados de empleados y la Constitución no lo dice, por considerarlo implicado por el inciso 1º y 10; lo mismo sucede, si entramos á analizar todo lo que puede hacer en este sentido el Poder Ejecutivo, en infinidad de otros casos y otras cosas que no han sido tomadas en cuenta por la Constitución, por creerlo completamente innecesario. Aún sin existir este inciso, el Poder Ejecutivo, conforme á las leyes de la Nación, habría acordado jubilaciones, licencias, retiros y goce de montepíos, sin que el hecho llegara á suscitar una sola duda de carácter constitucional.



Inciso 8º del artículo 86. — Ejerce los derechos del Patronato nacional en la presentación de Obispos para las Iglesias Catedrales, á propuesta en terna del Senado.

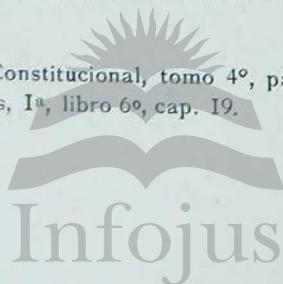
Concuerta: Leyes de Indias, especialmente en varias del Libro 1º; Reglamento para el ejercicio de la autoridad de la Junta, de Mayo 28 de 1810 (177), art. 9º; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 13; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, art. 1º, cap. III y art. 7º, cap. XIX; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, art. 1º, cap. 2º, sección 1ª y art. 3º, cap. 2º, sección 3ª; Reglamento Provisorio de 1817, art. 1º, sección 1ª, cap. 2º y art. 22, sección 3ª, cap. 1º; Constitución de 1819, arts. 1º, 86 y 87; Constitución de 1826, arts. 3º y 95; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) incisos 8º y 13; Proyecto de Alberdi, incisos 9º y 10 del artículo 85.

La cuestión doctrinaria suscitada por el texto de este inciso, no conmueve ya á los gobiernos de los Estados como en los tiempos antiguos. Desde los primeros años de la conquista española de las Indias, los Reyes Católicos quisieron guardar exclusivamente para la Corona el derecho de ejercer el Patronato en todas las Iglesias del Nuevo Mundo y encomendaron á su Embajador en Roma, don Francisco de Rojas, que reclamara de una Bula expedida por el Papa Julio II respecto á la provisión de dos Obispados y un Arzobispado, que había sido retenida y suplicada por ellos, juzgando que afectaba á sus prerrogativas reales (178). El Papa, convencido por las razones que le fueron aducidas, estableció el Patronato á favor de los Reyes de España en todas las Iglesias erigidas y á erigirse en América, por la Bula *Nos attendentes* de 28 de Julio de 1508.

El ejercicio del Patronato tuvo diversas incidencias en los reinados sucesivos, hasta que se produjo la Revolución de Mayo. La Junta que heredó en Buenos Aires el Poder de los Virreyes, entendió que estaba en sus funciones conservar esa parte de la autoridad del Monarca de España, diciendo en el artículo 9º, del documento que he citado en las concordancias, que, « los asuntos del Patronato se deferirán á la Junta en los mismos términos que á los Señores Virreyes, sin perjuicio de las extensiones á que legalmente conduzca el sucesivo estado de la Península ». La preten-

(177) Varela, Historia Constitucional, tomo 4º, pág. 109.

(178) Herrera, Décadas, 1ª, libro 6º, cap. 19.



sión es, como se ve, terminante y no deja lugar á ninguna clase de dudas. Las Constituciones y Proyectos posteriores se guiaron siempre por las mismas ideas á este respecto.

En el ejercicio actual del derecho de Patronato intervienen los tres grandes poderes del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, cada uno dentro de la función general que le acuerdan la Constitución, las Leyes de Indias que aún están en vigencia en esa parte entre nosotros, y las leyes nacionales.

Los Pontífices de Roma jamás han reconocido este derecho nacional que emana de la esencia misma de la soberanía del Estado.

La bibliografía argentina sobre esta materia no es muy abundante. Las dos obras que ofrecen mejores materiales de consulta, son, una del Dr. Vélez Sarsfield (179) y otra una publicación oficial dada á luz por el Gobierno en ocasión de incidentes relativos al ejercicio del Patronato por parte de los Jefes de Estado argentinos (180).

No creo necesario entrar en explicaciones ó comentarios mayores sobre este punto. Dado que hoy el Gobierno Nacional sostiene el culto católico en el país, contribuyendo á su sostenimiento, es difícil que pueda haber conflictos con la Santa Sede respecto á si se acepta ó no el ejercicio del Patronato por las autoridades superiores de la Nación. Los Obispos son propuestos en terna por el Senado al Poder Ejecutivo, quien, á su vez, los elige y presenta al Sumo Pontífice para la ratificación eclesiástica del nombramiento. Mientras el Estado argentino sostenga y proteja el culto católico, el ejercicio del Patronato tiene que ser una función exclusivamente nacional, tal como hoy es concebida y legislada por nuestra Constitución.

Haré ahora una enumeración de los antecedentes constitucionales argentinos de este inciso que figuran en las concordancias.

1º—Leyes de Indias. Es imposible transcribir todos los textos y disposiciones referentes al ejercicio del Patronato por los Reyes de España. Donde especialmente abundan es en el Libro 1º, en varios de sus Títulos.

2º—Reglamento de la Junta de Mayo 28 de 1810. He transcrito el artículo IX en el texto precedente de comentario.

(179) Derecho Público Eclesiástico, Buenos Aires, 1871.

(180) Memorial Ajustado, 2ª edición, Buenos Aires, la «Tribuna Nacional», año 1886.

3° — Proyecto de la Sociedad Patriótica. La religión católica, es y será siempre la del Estado. El Gobierno hará incitación para que se congreguen, sin pérdida de tiempo, concilios diocesanos, provinciales y nacionales, para arreglar el culto y la disciplina eclesiástica y concordar la potestad temporal con la espiritual, según las necesidades y exigencias propias de las Provincias Unidas.

4° — Proyecto de la Comisión Oficial. La religión católica, es la religión del Estado. El la protege y mantendrá del Tesoro Público las iglesias, el culto público y sus ministros en la forma que oportunamente establecerán las leyes. El Consejo de Estado presentará al Poder Ejecutivo los candidatos para los Obispos y prebendas eclesiásticas.

5° — Estatuto de Febrero 27 de 1813. Presentar á los Obispos y prebendas de todas las iglesias del Estado,

6° — Estatuto de 1815. La religión católica es la religión del Estado. El Poder Ejecutivo no proveerá ó presentará por ahora, ninguna Canongía ó Prebenda eclesiástica.

7° — Reglamento de 1817. Presentará, por ahora, (el Poder Ejecutivo) para las piezas eclesiásticas vacantes de las Catedrales de las Provincias Unidas y demás beneficios eclesiásticos de Patronato. La religión católica es la religión del Estado.

8° — Constitución de 1819. La Religión católica apostólica romana, es la Religión del Estado. El Gobierno le debe la más eficaz y poderosa protección. El Poder Ejecutivo nombra á los Arzobispos y Obispos, á propuesta en terna del Senado. Presenta á todas las dignidades, Canongías, Prebendas y beneficios de las iglesias Catedrales, Colegiatas y Parroquiales, conforme á las leyes.

9° — Constitución de 1826. La Religión del Estado es la católica apostólica romana, á la que prestará siempre la más eficaz y decidida protección. El Poder Ejecutivo ejerce el Patronato general respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas con arreglo á las leyes, nombra á los Arzobispos y Obispos, á propuesta en terna del Senado.

10. — Proyecto de Alberdi. La Confederación adopta y sostiene el culto católico y garantiza la libertad de los demás. El Poder Ejecutivo presenta para los arzobispados, obispos, dignidades y prebendas de las Iglesias Catedrales, á propuesta en terna del Senado. Ejerce los derechos del Patronato general respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas del Estado.



Inciso 9º del artículo 86.—Concede el pase ó retiene los decretos de los Concilios, las Bulas, Breves y Rescriptos del Sumo Pontífice de Roma con acuerdo de la Suprema Corte, requiriéndose una ley cuando contienen disposiciones generales y permanentes.

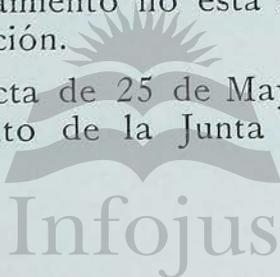
Concuerta: Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 14; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 11.

La disposición á que se refiere este inciso, por más que en la práctica se ha cumplido siempre entre nosotros más ó menos ampliamente según las épocas, no tiene ningún antecedente constitucional argentino. Fué tomada del Proyecto de Alberdi, quien, á su vez, la había tomado de la Constitución de Chile de 1833. El precepto del inciso es claro y lógico con nuestro sistema constitucional. Una Bula, un Breve ó un Rescripto del Pontífice, cuando contienen disposiciones generales y permanentes, no pueden tener validez en nuestro país por la sola aceptación del Ejecutivo, de acuerdo con la Suprema Corte, sino que requieren una ley del Congreso, esto es, del único poder que puede dictarlas. Con esta ley, la Bula, Breve ó Rescripto, dejan de ser tales para revestir la autoridad emanada de la propia soberanía nacional, que por medio de un acto formal, las incorpora á nuestra legislación interna. De otro modo, un poder extraño legislaría dentro de nuestro territorio. En cambio, lo que no es materia de carácter general y permanente, cae ya dentro de las atribuciones especiales del Poder Ejecutivo, quien, con acuerdo de la Corte Suprema, concede el pase ó retiene los decretos ó disposiciones conciliares ó papales, vengan en forma de Breves, Bulas ó Rescriptos (que en el fondo no son sino palabras que diferencian un mismo acto pontificio, distinguiéndose por singularidades externas de redacción ó de escritura).



Inciso 10 del artículo 86.—Nombra y remueve los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve los Ministros del despacho, los Oficiales de sus Secretarías, los Agentes Consulares y demás empleados de la Administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución.

Concuerta: Acta de 25 de Mayo de 1810, disposición 4ª; Reglamento de la Junta Conservadora de 22 de

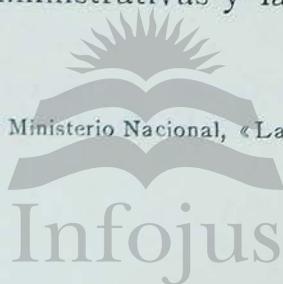

Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Octubre de 1811, artículos 3, 5 y 6 de la sección 2^a; Estatuto Provisional de 22 de Noviembre de 1811, artículo 7; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, artículos 144 y 158; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, artículo 3, capítulo XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, artículos 11, 13, 14, 16 y 17, sección 3, capítulo 1; Reglamento Provisorio de 1817, artículos 17, 21, 23, 24, 25, 26 y 27, sección 3, capítulo 1; Constitución de 1819, artículos 81, 82 y 85; Constitución de 1826, artículos 90, 91 y 97; Constitución de Chile de 1833, artículo 82, (73 actual) inciso 6, 9 y 10; Proyecto de Alberdi, artículo 85, inciso 6 y 12; Constitución de Estados Unidos, artículo 2, capítulo 2, sección 2.

De la larga enumeración de atribuciones que da este inciso al Presidente de la República, referentemente al nombramiento de ciertos funcionarios y empleados, la única que puede interesar es la relativa á los Ministros del despacho. Pero, entrar al tema es engolfarse en un sinnúmero de cuestiones arduas que se encadenan inevitablemente unas á otras. Función subsidiaria de la administración nacional, la del Ministerio es un complemento lógico de la del Presidente y tiene relaciones estrechas no solo con el acto de su nombramiento sino también con el número y funciones de los funcionarios que lo componen y con la división de las materias de los diferentes Departamentos. Refiriéndose al número de estos Departamentos, un escritor argentino ha dicho con palabras que pueden aplicarse á las demás cuestiones que se relacionan con lo que son el Ministerio y los Ministros en las Naciones constitucionales modernas (181). «En la casi totalidad de las Constituciones vigentes, no existen cláusulas que fijen el número de los departamentos ministeriales. En unas, porque se cree que no es prudente dar organización permanente á servicios tan variables como las necesidades públicas á que se refieren; en otras, porque se considera que esa organización es una prerrogativa esencial del Jefe del Estado; en otras, porque los Ministros carecen de personería, siendo desconocidos para la Carta fundamental. Estos principios generales se modifican y combinan en cada país, según la tradición política, las exigencias administrativas y las circunstancias per-

(181) Adolfo F. Orma. El Ministerio Nacional, «La Biblioteca», tomo 7º, pág. 32.



sonales». Estas palabras podrían también aplicarse al nombramiento de los Ministros. Según los países, las necesidades, las tradiciones, etc., cambia la forma en que el nombramiento de esos funcionarios ha sido tomada en cuenta por la ley. En los Estados Unidos los Ministros son nombrados con acuerdo del Senado y entre nosotros no, pero, no obstante esta diferencia (que es de simple detalle porque jamás el Senado ha usado de la prerrogativa de no prestar su acuerdo) puede considerarse que ambos países tienen una idéntica manera de concebir la función ministerial. Barthélemy en su obra sobre el Poder Ejecutivo, (182) nos presenta en un breve cuadro un estudio sintético de la preponderancia exclusiva del Presidente sobre los Ministros, con completa prescindencia de la voluntad, manifiesta ó no, del Poder Legislativo; lo mismo podría decirse de nuestro país. Sin embargo, parecería lógico que á formas distintas de nombramiento correspondieran maneras distintas de ejercitar la función.

La forma en que nuestra Constitución ha encarado la cuestión de la forma del nombramiento de los Ministros, es correcta á mi juicio y responde á toda nuestra tradición política.

Veamos ahora los antecedentes constitucionales de este inciso, llamando previamente la atención sobre el indisculpable error de Alberdi de atribuir al Senado una innecesaria colaboración para destituir á los empleados que merezcan esa pena disciplinaria por justos motivos.

1º -- Acta del 25 de Mayo de 1810. La Junta ha de nombrar quien deba ocupar cualquier vacante por renuncia, muerte, ausencia, enfermedad ó remoción.

2º — Reglamento de 22 de Octubre de 1811. El Poder Ejecutivo conferirá todos los empleos militares y civiles de los ramos de la administración pública, suprimirá los inútiles y hará las reformas convenientes á la utilidad común y compatibles con el sistema de la actual administración. Al Poder Ejecutivo corresponde el nombramiento y remoción de sus Secretarios y el juzgamiento de su conducta pública. Los parientes de los individuos del Poder Ejecutivo, hasta el tercer grado inclusive, no podrán ser Secretarios de Gobierno, ni serán provistos para empleos, sin previa consulta y aprobación de la Junta Conservadora.

3º — Estatuto de 22 de Noviembre de 1811. En caso de renuncia, ausencia ó muerte de los Secretarios, nombrará

(182) Le role du Pouvoir Exécutif dans les Républiques modernes, pág. 124.

el Gobierno á los que deben sustituirlos, presentando el nombramiento en la primera Asamblea siguiente.

4° — Proyecto de la Sociedad Patriótica. Con aviso y consentimiento del Senado, podrá nombrar embajadores y otros ministros públicos, los jefes y oficiales de la tropa, cónsules y todos los demás empleados públicos, cuyos nombramientos no establezcan de otro modo la Constitución y las leyes. Sus Secretarios no serán más de cuatro, uno de Estado, uno de Guerra, uno del Interior y uno de Hacienda. El los propondrá al Congreso para que los nombre y durarán el tiempo de su buena conducta.

5° — Proyecto de la Comisión Oficial. Nombra con consentimiento del Senado los miembros del Consejo de Estado, los embajadores y cónsules, los jueces criminales y civiles, los fiscales, los agentes subalternos de la administración y los demás oficiales del Estado cuyo nombramiento no esté señalado por la presente Constitución.

6° — Estatuto de Febrero 27 de 1813. Nombrar los embajadores y cónsules, los jueces criminales y civiles, menos los del Supremo Poder Judicial; los generales, los Secretarios de Estado, los oficiales de ejército y milicias nacionales y los demás empleados. Suspender y privar de los empleos á todos los empleados, menos los del Supremo Poder Judicial.

7° — Estatuto de 1815. Nombrará los embajadores, cónsules y enviados para las demás naciones y potencias extranjeras y recibirá todos los que de esta clase vinieren de las mismas á este Estado, dando inmediatamente aviso instruído á la Junta de Observación, bajo grave responsabilidad, de los motivos y objetos de su misión en ambos casos, igualmente que de sus contestaciones. Nombrará los tres Secretarios de Gobierno, Guerra y Hacienda y sus respectivos oficiales, siendo responsable de la mala elección de los primeros, sin que en manera alguna puedan ser electos los parientes del Director hasta el tercer grado, inclusive, ni provistos de otro cualquiera empleo, sin noticia y aprobación de la Junta de Observación. (Los artículos 14, 16 y 17 contienen otras disposiciones de detalle sobre nombramiento y remoción de empleados que creo innecesario transcribir; pueden verse en las páginas 72 y 73 de este trabajo).

8° — Reglamento de 1817. Recibirá los embajadores, enviados y cónsules de las naciones y nombrará por sí solo los que convenga destinar cerca de las cortes extranjeras. Proveerá todos los empleos políticos, civiles, de Hacienda y otros cualesquiera, por el método y en la forma prescrita por este Reglamento. Nombrará los tres Secretarios de

Gobierno, Hacienda y Guerra, y sus respectivos oficiales, siendo responsable de la mala elección de los primeros.

9º— Constitución de 1819. Nombra por sí solo los embajadores, enviados y cónsules cerca de las naciones extranjeras y los recibe de ellas. Nombra y destituye á sus Ministros; la responsabilidad de estos la determinará la ley. Nombra todos los empleos que no se exceptúan especialmente en esta Constitución y las leyes.

10.— Constitución de 1826. Nombra y destituye á los Ministros Secretarios de Estado y del despacho general. Nombra igualmente los embajadores, ministros plenipotenciarios, enviados, cónsules generales, y demás agentes, con aprobación del Senado. Provee todos los empleos, que no le son reservados por esta Constitución.

11.— Proyecto de Alberdi. Nombra y remueve por sí los Ministros del despacho, los oficiales de sus Secretarías, los ministros diplomáticos, los agentes y cónsules destinados á países extranjeros. Destituye á los empleados de su creación por justos motivos, con acuerdo del Senado.

✱

Inciso 11 del artículo 86.—Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras en la Sala del Senado, dando cuenta en esta ocasión al Congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución y recomendando á su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.

Concuerda: Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 102 y 150; Constitución de 1819, art. 76; Constitución de 1826, art. 83 y 84; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 14; Constitución de Estados Unidos, art. 1, cap. 2, sección 3.

La interpretación de este inciso no presenta ninguna clase de dificultades. Sin embargo, se ha omitido establecer, con toda precisión, en qué plazo deberá hacerse la apertura de las Cámaras por parte del Poder Ejecutivo. El artículo 55 dispone que las sesiones ordinarias se inicien el 1º de Mayo de cada año, pero no de pleno derecho por cuanto se requiere que la apertura del período parlamentario sea efectuada por el Poder Ejecutivo. Tenemos entonces, como ha sucedido en la práctica muchas veces, que las Cámaras inician sus sesiones con posterioridad á esa fecha, por ejemplo en el corriente año en que la ceremonia inaugural ha

tenido lugar el 7 de Junio, por razones de fuerza mayor. Creo que este inciso no merece otros comentarios. La mejor disposición hubiera sido que el propio Congreso, por sí mismo, inaugurara sus sesiones en época determinada.

He aquí la enumeración de los antecedentes constitucionales argentinos citados en las concordancias que tienen relación con este inciso.

1º — Proyecto de la Sociedad Patriótica. La apertura de la Cámara de Representantes debe hacerse concurriendo más de las dos terceras partes de sus individuos, y caso de no hallarse reunidos en el día señalado, el Ejecutivo, de acuerdo con el Senado, tomará las providencias que estime convenientes para hacer concurrir á los representantes cuya falta se haya notado. El Poder Ejecutivo informará oportunamente al Congreso del estado de tranquilidad ó novedad en que se hallan las Provincias, y de los medios que le parezcan á propósito para consolidar ó mejorar su unión.

2º — Constitución de 1819. Hace la apertura de las sesiones del Cuerpo Legislativo en los períodos de renovación de la Cámara de Representantes en la Sala del Senado, informando en esta ocasión sobre el estado del Gobierno, mejoras ó reformas y demás que considere digno de poner en su conocimiento, lo que se publicará por la prensa.

3º — Constitución de 1826. Convoca al Congreso á la época prefijada por la Constitución, ó extraordinariamente, cuando graves circunstancias lo demanden. Hace anualmente la apertura de sus sesiones, reunidas ambas Cámaras al efecto en la Sala del Senado, informándoles en esta ocasión del estado político de la Nación y de las mejoras ó reformas que considere dignas de su atención.

4º — Proyecto de Alberdi. Le recuerda (al Congreso) anualmente en sus memorias el estado de las reformas prometidas por la Constitución en el capítulo de las garantías públicas de progreso, y tiene á su cargo especial el deber de proponerlas.



Inciso 12 del artículo 86. — Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, ó lo convoca á sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden ó de progreso lo requiera.

Concuerda: Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 104 y 145; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, arts. 11 y 12, cap. XVIII;

Infojus

Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Constitución de 1819, art. 77; Constitución de 1826, art. 83; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) incisos 4 y 5; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 13; Constitución de Estados Unidos, art. 1, cap. 2, sección 3.

Este inciso, con mayores ó menores variantes, existe en casi todos nuestros antecedentes históricos y en las fuentes de nuestra Constitución, porque es una atribución necesaria y fundamental del Poder Ejecutivo que se desprende lógicamente del principio de la división de los poderes diversos del Estado. Un Congreso, por razones de índole varia, puede ocupar el tiempo normal de sus sesiones en forma que no le permita considerar todos los asuntos que tiene á su estudio. Entre los que deja de lado, habrá algunos que por su importancia no admiten dilaciones de ninguna clase, lo mismo que habrá otros que pueden ser aplazados sin que se perjudique ningún interés vital de la administración ó del país.

Terminadas las sesiones anuales del Congreso el 30 de Septiembre de cada año, queda exclusivamente sometida al arbitrio del Poder Ejecutivo el resolver si deberán ó no ser prorrogadas para el estudio de determinados asuntos; él es el único juez en este caso. Su facultad es amplia y no admite ningún género de revisión por parte del Legislativo. Fija la época de la prorrogación y enumera taxativamente las cuestiones á tratar, sean ellas cuales fueren. Ahora bien, la Constitución no ha tomado en cuenta una serie de cuestiones que en la práctica pueden presentarse y que se han presentado varias veces entre nosotros. Determinados por el Poder Ejecutivo en el decreto de convocación á sesiones de prórroga, los asuntos que deberán tratar las Cámaras ¿cabe remitir algunos más en el curso de ellas? ¿Entregado un proyecto de Ley á la consideración de las Cámaras, pertenece de derecho á ellas por eso solo hecho ó puede ser retirado en cualquier momento por el Poder Ejecutivo? ¿Tienen las Cámaras facultades para dictar leyes de urgente necesidad ó para intervenir directamente en actos del Ejecutivo que, estando las Cámaras reunidas en el período ordinario de las sesiones, no podrá realizar sin su concurso? Cuestiones son éstas que han tenido entre nosotros soluciones más ó menos improvisadas, más ó menos autoritarias, como por ejemplo, el famoso decreto de 25 de Enero de 1908 y el de este año que cerró en una forma demasiado intempestiva las sesiones de prórroga del Congreso.

Los términos demasiado latos en que está redactado este inciso, exigen la inmediata promulgación de una ley que lo reglamente en forma que no impida la libertad de acción del Poder Ejecutivo y el respeto que merece el Congreso Nacional. No es posible dejar librado al gesto airado del primer mandatario de la Nación, el ejercicio de un derecho que la Constitución no le confiere, sino limitado al simple hecho de convocar á las Cámaras para sesiones de prórroga y extraordinarias. Mientras ello no suceda, en esta clase de sesiones, el Congreso solo será una entidad corporativa que depende exclusivamente del arbitrio del Presidente de la República, quien, en virtud de un simple decreto puede llegar hasta impedir la sanción de una ley presentada por él y que juzgue que no va á ser favorable á los designios que tuvo en vista cuando la proyectó ante el Poder Legislativo.

He aquí la enumeración de los antecedentes constitucionales argentinos que he citado en las concordancias.

1° — Proyecto de la Sociedad Patriótica. Para la reunión extraordinaria de representantes, cuando el Congreso también lo fuere, el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el Senado, dará las providencias necesarias. En los casos que pidan la reunión extraordinaria del Congreso, podrá convocarlo con esta calidad.

2° — Proyecto de la Comisión Oficial. Tiene derecho para convocar, en circunstancias extraordinarias, el Congreso ó el Senado. En caso de discordancia entre las dos salas sobre la prorrogación de sus sesiones, él decide y señala el plazo conveniente.

3° — Estatuto de Febrero 27 de 1813. Incitar á la reunión de la Asamblea General Constituyente, si tuviese levantadas sus sesiones, en los casos necesarios, dirigiéndose, al efecto, á la Comisión que queda autorizada para convocarla.

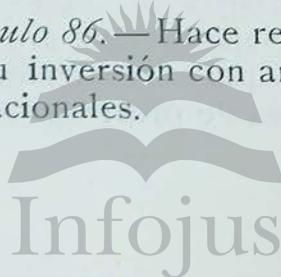
4° — Constitución de 1819. Convoca extraordinariamente al Cuerpo Legislativo cuando así lo exija el interés del país, durante la interrupción de las sesiones.

5° — Constitución de 1826. Convoca al Congreso extraordinariamente, cuando graves circunstancias lo demanden.

6° — Proyecto de Alberdi. Prorroga sus sesiones ordinarias ó lo convoca á sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden ó de progreso lo requieren.

★

Inciso 13 del artículo 86. — Hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo á la ley ó presupuesto de gastos nacionales.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

Concuenda: Acta de 25 de Mayo de 1810, disposiciones 8 y 9; Reglamento de la Junta Conservadora de Octubre 22 de 1811, art. 2; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 147; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, art. 6, cap. XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, art. 10, 19, 20, 21 y 22, sección 3, cap. 1; Reglamento Provisorio de 1817, art. 20, 29 y 30, sección 3, cap. 1; Constitución de 1819, art. 88; Constitución de 1826, art. 96; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 12; Proyecto de Alberdi, art. 85, inciso 15.

Creo que este inciso está completamente de más, por las mismas razones que he dado al comentar el inciso 7. En consecuencia, no transcribiré los antecedentes á que me refiero en las concordancias y me limitaré á hacer algunas breves observaciones.

La interpretación de este inciso no presenta ninguna clase de dificultades en su primera parte, pero, sí en la segunda. El Poder Ejecutivo no siempre decreta la inversión de las rentas nacionales con arreglo á la ley ó presupuesto de gastos. Una vieja corruptela administrativa que tiene remotas raíces ancestrales y que ha llegado hasta los más graves abusos en los últimos treinta años, unida á la necesidad real de proveer á urgencias del Estado que en un país nuevo y que crece prodigiosamente no pueden estar comprendidas de antemano en la previsión de las leyes financieras, han traído como consecuencia que, paralelamente al Presupuesto General de Gastos de la Nación, ha existido y existe otro Presupuesto extraordinario que depende exclusivamente del arbitrio del Presidente de la República. La última Memoria presentada por el Ministro de Hacienda como correspondiente al ejercicio económico de 1910, trae un interesante estudio retrospectivo que demuestra con toda evidencia este perjudicial estado de cosas. Se impone, pues, una modificación completa de la ley de Contabilidad existente y la creación de un verdadero y eficaz Tribunal de Cuentas que, auxiliado por una Contaduría General con mayores atribuciones que la actual, puedan servir de freno y de control de los actos financieros del Poder Ejecutivo. Sin embargo, si el Congreso argentino quisiera cumplir estrictamente con lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 67 de la Constitución y fuera capaz de discernir responsabilidades y de imponer sanciones punitivas, el mal podría ser corregido sin necesidad de leyes ni de reglamentos especiales. La base de la

administración de un país no son textos escritos ni sabias prescripciones legales, sino un hondo anhelo colectivo de *hacer administración* en la verdadera acepción de la palabra.



Inciso 14 del artículo 86. — Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.

Concuerda: Reglamento de la Junta Conservadora de 22 de Octubre de 1811, art. 4º, sección 1ª; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, arts. 143 y 146; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, art. 9º y 10, cap. XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, arts. 11 y 25, sección 3ª, cap. 1º; Reglamento Provisorio de 1817, art. 12, 13, 14, 15, 16 y 17, sección 3ª, cap. 1º; Constitución de 1819, art. 79 y 83; Constitución de 1826, art. 88, 89 y 93; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual), inciso 19; Proyecto de Alberdi, inciso 16, art. 85; Constitución de Estados Unidos, art. 2º, cap. 2º, sección 2ª.

Este es uno de los incisos en que más nos hemos separado de las disposiciones pertinentes de la Constitución de Filadelfia. Esta, en efecto, dispone que el Presidente «tendrá el poder de concluir tratados con aviso y consentimiento del Senado, con tal que los aprueben dos tercios de los Senadores presentes». Entre nosotros es el Congreso, por el voto de sus dos Cámaras, el que da validez á los actos internacionales á que el inciso se refiere, disposición más correcta que la americana en todo sentido. No voy á comentar este inciso que es clarísimo en su disposición concordante con los incisos 12, 14, 19 y 21, del artículo 67, limitándome á transcribir los textos constitucionales argentinos que le sirven de antecedente.

1º — Reglamento de 22 de Octubre de 1811. La declaración de la guerra, la paz, la tregua, tratados de límites, de comercio, son asuntos del privativo resorte de la Junta Conservadora.

2º — Proyecto de la Sociedad Patriótica. Con aviso y consentimiento del Senado tendrá facultad de hacer la tregua, tratados de paz, de alianza y comercio con las naciones, en


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

cuyos casos deberá siempre concurrir el sufragio de las dos terceras partes del Senado. Podrá recibir embajadores de naciones y otros oficiales de carácter público y cuidará de instruir al Senado de los motivos de su misión, bajo grave responsabilidad.

3° — Proyecto de la Comisión Oficial. El Directorio recibe los embajadores y cualesquiera ministros públicos extranjeros. El mantiene las relaciones exteriores, conduce las negociaciones y puede hacer estipulaciones preliminares con consentimiento del Senado; firma y concluye los tratados de paz, alianza, neutralidad, tregua, comercio y otras convenciones. Pero las declaraciones de guerra y tratados de paz, alianza y comercio deben ser propuestos, discutidos, decretados y promulgados como leyes.

4° — Estatuto de Febrero 27 de 1813. Casi la misma redacción que el proyecto de la Comisión Oficial.

5° — Estatuto de 1815. Recibirá los embajadores, cónsules y enviados que vinieren al Estado, dando inmediatamente aviso instruido á la Junta de Observación, bajo grave responsabilidad, de los motivos y objetos de su misión y sus contestaciones. Podrá mantener las relaciones exteriores, conducir las negociaciones, hacer estipulaciones preliminares; firmar y concluir tratados de tregua, paz, alianza, comercio, neutralidad y otras convenciones; pero todos estos graves é importantes particulares y el de la declaración de guerra, no podrá nunca resolverlos por sí solo, sino fueron primero acordados por la Junta de Observación, Comisión Militar de Guerra y Tribunal del Consulado, en su caso.

6° — Reglamento de 1817. Será el órgano y tendrá la representación de las Provincias Unidas para tratar con las potencias extranjeras. Cuando crea inevitable el rompimiento con alguna potencia, elevará á la consideración del Congreso un informe instruido de las causas que lo impulsen. Sí el Congreso en vista de ellas ó por otros principios, decreta la guerra, el Supremo Director procederá á su solemne declaración, quedando autorizado para levantar ejércitos de mar y tierra, darles impulso y dirección y adoptar todas las medidas concernientes á la defensa común y daño del enemigo. Podrá iniciar, concluir y firmar tratados de paz, alianza, comercio y otras relaciones exteriores, con calidad de aprobarse por el Congreso dentro del término estipulado para su ratificación, pasándole al efecto en este estado íntegros los documentos originales de la negociación girada. Recibirá los embajadores, enviados y cónsules de las naciones.

7° — Constitución de 1819. Publica la guerra y la paz. Puede con parecer y consentimiento de dos terceras partes de Senadores presentes en número constitucional, celebrar y concluir tratados con las naciones extranjeras, salvo el caso de enagenación ó desmembración de alguna parte del territorio, en que deberá exigirse el consentimiento de dos tercios de la Cámara de Representantes.

8° — Constitución de 1826. Publica la guerra y la paz. Hace los tratados de paz, amistad, alianza, comercio y cualesquiera otros; pero no puede ratificarlos sin la aprobación y consentimiento del Senado; en el caso en que se estipule la cesión de alguna parte del territorio, ó cualquiera género de gravámenes pecuniarios contra la Nación, será con el consentimiento de ambas cámaras y con las dos terceras partes de votos. Recibe, según las formas establecidas, los Ministros y Agentes de las Naciones extranjeras.

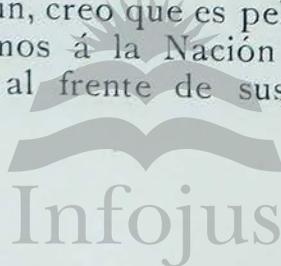
9° — Proyecto de Alberdi. El Presidente concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas por el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras; recibe sus ministros y admite sus cónsules.

★

Inciso 15 del artículo 86. — Es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la Nación.

Concuerda: Leyes 3, 9, 13, 16, etc., Libro 3°, Título 3°, de la Recopilación de Indias; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 141; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, art. 1, cap. XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, arts. 8 y 10, sección 3, cap. 1 y sección 6; Reglamento Provisorio de 1817, art. 11, sección 3, cap. 1 y sección 6; Constitución de 1819, art. 74; Constitución de 1826, art. 86; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 17; Proyecto de Alberdi, inciso 18, art. 85; Constitución de Estados Unidos, art. 1, cap. 2, sección 2.

Yo creo, á pesar de existir valederas opiniones en contra de la mía, que este inciso, con su redacción actual, no debería existir en el cuerpo de las atribuciones del Presidente de la República; más aun, creo que es peligroso en sumo grado. En efecto, supongamos á la Nación presidida por un jefe militar que se pone al frente de sus ejércitos en caso de


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

guerra, sin tener los talentos ó virtudes militares necesarias para ello. Es un viejo resabio de las prácticas coloniales, una supervivencia de la caracterización *Capitán General* tan común en las Constituciones argentinas que la heredaron de la Recopilación de Indias. A nada conduce y no tiene ningún objeto. Dígase que el ejército depende del Presidente y el texto es correcto; pero, es demasiado ampuloso decir que es su comandante en jefe, porque se desmiente innecesariamente la verdad de los hechos. «Lo que esa facultad importa es el gobierno del ejército; gobierno que no puede estar en otra parte que en la Presidencia de la Nación para realizarse en la forma y por las personas que ésta disponga, de acuerdo con las leyes y reglamentos orgánicos» (183). Esto es lo que ha querido decir la Constitución, empleando para ello las innecesarias locuciones de comandante en jefe que no sirven sino para confundir las ideas que pretenden expresar.

Veamos ahora los antecedentes constitucionales argentinos de este inciso.

1º — Leyes de Indias. Constituimos y nombramos á los Virreyes del Perú y Nueva España por capitanes generales de las provincias de sus distritos, y permitimos que puedan ejercer en ellas este cargo por mar y tierra en todas las ocasiones que se ofrecieren por sus personas, y las de su lugartenientes y capitanes, que es nuestra voluntad puedan nombrar, remover y quitar y poner otros en su lugar cuando les pareciere, etc., etc.

2º — Proyecto de la Sociedad Patriótica. El Presidente será el comandante general del ejército y armada y lo será también de la fuerza cívica, cuando ésta sea convocada.

3º — Proyecto de la Comisión Oficial. El Directorio tendrá el mando en jefe del ejército y de la armada y el de las milicias nacionales, desde que se pongan en servicio activo.

4º — Estatuto de Febrero 27 de 1813. Mandar el ejército, armada y milicias nacionales.

5º — Estatuto de 1815. Su guardia y honores serán los de Capitán General de Ejército. Tendrá el mando de los ejércitos, armada y milicias nacionales.

6º — Reglamento de 1817. Será Comandante en Jefe nato de todas las fuerzas del Estado y tendrá bajo sus órdenes la armada, ejército de línea, milicias nacionales y cívicas.

7º — Constitución de 1819. El Director del Estado es Jefe Supremo de todas las fuerzas de mar y tierra.

(183) Vicente C. Gallo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, pág. 33.

8º—Constitución de 1826. Es el Jefe Supremo de las fuerzas de mar y tierra, exclusivamente encargado de su dirección en paz ó en guerra, pero no puede mandar en persona el ejército sin especial permiso del Congreso, con el sufragio de las dos terceras partes de cada Cámara.

9º.—Proyecto de Alberdi. Es comandante en jefe de las fuerzas de mar y tierra de la Confederación.

★

Inciso 16 del artículo 86.—Provee los empleos militares de la Nación, con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos ó grados de oficiales superiores del ejército y armada; y por sí solo en el campo de batalla.

Concuerda: Reglamento de la Junta Conservadora de 22 de Octubre de 1811, art. 3, sección 2; Proyecto de Constitución de la Comisión Oficial, año 1813, art. 9, cap. XIX; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, sección 6ª; Reglamento Provisorio de 1817, sección 6ª; Constitución de 1819, art. 81; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 9; Proyecto de Alberdi, inciso 19, art. 85.

No es concebible la organización militar de un ejército sin una escala jerárquica, sin un sistema de promociones que se asiente en el orden y en la legalidad. Nuestra Constitución y las leyes especiales, han reglado la cuestión convenientemente. Por la primera, no obstante ser el Presidente de la República el comandante en jefe de las fuerzas de mar y tierra, no le corresponde exclusivamente conferir todos los diversos grados del escalafón. Se ha reservado al Senado el derecho de prestar su acuerdo para ascender á los empleos de Coronel y General con sus equivalentes en las denominaciones de la Marina. Esta medida es perfectamente lógica y encuadrada en sanos principios de orden, especialmente en democracias como la nuestra que han conocido épocas de prepotencia militar en las cuales los grados superiores é inferiores se discernían al primer advenedizo audaz que supiera imponerse á los gobernantes del momento. Las segundas, las leyes, han tratado también de reglar dos factores de la promoción militar que no siempre intervienen en un mismo individuo: la antigüedad y los méritos, dejando al Poder Ejecutivo un margen que le permita hacer avanzar á los más aptos conjuntamente con los más antiguos.



Infojus

Creendo que es innecesario entrar en detalles á este respecto, voy á limitarme á transcribir las disposiciones de los textos constitucionales argentinos que tienen relación con este inciso.

1º — Reglamento de 22 de Octubre de 1811. El Poder Ejecutivo conferirá todos los empleos militares.

2º — Proyecto de la Comisión Oficial. El Poder Ejecutivo para dar dirección á la fuerza armada, oirá el parecer del Consejo de Estado.

3º — Estatuto de Febrero 27 de 1813. Nombrar . . . los Generales, los oficiales de ejército y milicias nacionales.

4º — Estatuto de 1815. Dedicar toda una sección, la sexta, al tema de este inciso y á otros puntos que se relacionan con la organización de las fuerzas militares de mar y tierra.

5º — Reglamento de 1817. Lo mismo que el anterior, en la sección sexta.

6º — Constitución de 1819. Nombra por sí solo los generales del ejército de mar y tierra.

7º — Proyecto de Alberdi. Provee los empleos militares de la Confederación, con acuerdo del Senado de las Provincias en la concesión de los empleos ó grados de oficiales superiores del ejército y armada; y por sí solo en el campo de batalla.



Inciso 17 del artículo 86. — Dispone de las fuerzas militares marítimas y terrestres y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.

Concuerda: Reglamento de la Junta Conservadora de 22 de Octubre de 1811, art. 2, sección 2; Estatuto Provisional de 22 de Noviembre de 1811, art. 6; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 89; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, art. 8, cap. XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, art. 10, sección 3, cap. 1 y sección 6ª; Reglamento Provisorio de 1817, sección 6ª; Constitución de 1819, art. 79; Constitución de 1826, art. 86; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 16; Proyecto de Alberdi, inciso 20, art. 85.

La disposición contenida en este inciso, puede prestarse en la práctica á cometer abusos, dado que no contiene limitaciones de ninguna clase. Los Presidentes argentinos, por

Infojus

lo general, han usado esta atribución constitucional para fines que seguramente no fueron los que inspiraron su redacción. Más de una vez se ha visto á las fuerzas nacionales concentrarse en las capitales de ciertas Provincias al solo efecto de sostener, cuando no de derrocar á sus gobernantes propios y más ó menos legales. Pero, no es dado creer que el texto sea malo, por mala que haya sido su aplicación práctica en varios casos. Su correctivo no está en los reglamentos sino en la verdadera noción de lo que es y de lo que debe ser el Poder Ejecutivo Nacional. Creo innecesario enumerar los antecedentes constitucionales que he citado en las concordancias.

★

Inciso 18 del artículo 86.—Declara la guerra y concede patentes de corso y represalias con autorización y aprobación del Congreso.

Concuenda: Reglamento de la Junta Conservadora de 22 de Octubre de 1811, art. 4, sección 1; Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 88; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, art. 10, cap. XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, art. 25, sección 3, cap. 1; Reglamento Provisorio de 1817, art. 14, sección 3, cap. 1; Constitución de 1819, art. 79; Constitución de 1826, art. 88; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 18; Proyecto de Alberdi, inciso 21, art. 85; Constitución de Estados Unidos, art. 11, cap. 1, sección 8.

Esta atribución del Ejecutivo, dependiendo de actos previos del Congreso, queda reducida á una simple exteriorización de hechos que no dependen de él. En consecuencia, no cabe en este lugar, ni su comentario, ni la enumeración de los antecedentes constitucionales argentinos que existen sobre el particular.

★

Inciso 19 del artículo 85.—Declara en estado de sitio uno ó varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior, solo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corres-



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

ponde á este cuerpo. El Presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 23.

Concuenda: Decreto de seguridad individual de 23 de Noviembre de 1811, art. 9; Proyecto de la Sociedad Patriótica, año 1813, art. 206; Proyecto de la Comisión Oficial, año 1813, art. 14, cap. XVIII; Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo en Febrero 27 de 1813; Estatuto Provisional de 1815, art. 21, sección 7, cap. 1; Reglamento Provisorio de 1817, arts. 13 y 14, sección 7, cap. 1; Constitución de 1819, art. 122; Constitución de 1826, art. 174; Constitución de Chile de 1833, art. 82 (73 actual) inciso 20; Proyecto de Alberdi, inciso 22, art 85; Constitución de Estados Unidos, art. 2, cap. 1, sección 9.

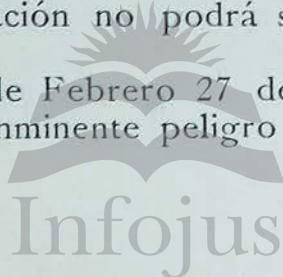
No cabe estudiar en esta exposición (por ser materia de Derecho Constitucional) que es en su esencia, en su alcance, en sus efectos, el estado de sitio. Solo tenemos que ver aquí que autoridades intervienen en su declaración; pero, esto lo determina expresamente el presente inciso, en una forma que hace innecesario todo comentario al respecto. Me limitaré, en consecuencia, tan solo á extractar los antecedentes constitucionales argentinos que he citado en las concordancias.

1º—Decreto de seguridad individual de 1811. Solo en el remoto y extraordinario caso de comprometerse la tranquilidad pública ó la seguridad de la patria, podrá el Gobierno suspender este decreto, mientras dure la necesidad, dando cuenta inmediatamente á la Asamblea General con justificación de los motivos, y quedando responsable, en todos tiempos, de esta medida.

2º—Proyecto de la Sociedad Patriótica. La observación de los artículos que comprenden la seguridad individual nunca puede suspenderse sino en el caso de traición, pero esta suspensión solo tendrá lugar en cuanto á la aprehensión de la persona.

3º—Proyecto de la Comisión Oficial. En caso de invasión extranjera ó sublevación, tiene facultad el Directorio para suspender la ley de seguridad individual, pero en la misma fecha del decreto que á este objeto se destina, ha de hacerse la convocatoria del Congreso, á quien dará cuenta en su primera reunión de las razones de esta determinación, y sin cuya aprobación no podrá subsistir la suspensión de la ley.

4º—Estatuto de Febrero 27 de 1813. Suspender, en caso de invasión ó inminente peligro de ella, de sublevación



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

ú otro atentado grave contra la seguridad del Estado, el decreto de seguridad individual, dando cuenta á la Asamblea General Constituyente de la innovación expresada, dentro del término de 24 horas.

5° — Estatuto de 1815. Todas las anteriores disposiciones relativas á la seguridad individual, jamás podrán suspenderse; y cuando por un muy remoto y extraordinario acontecimiento que comprometa la tranquilidad pública ó la seguridad de la patria, no pueda observarse cuanto en él se previene, las autoridades que se viesen en esta fatal necesidad, darán razón de su conducta á la Junta de Observación y Excelentísimo Cabildo, que deberán examinar los motivos de la medida y el tiempo de su duración.

6° — Reglamento de 1817. Redacción casi idéntica á la de 1815 (se da cuenta al Congreso y no á la Junta y Cabildo).

7° — Constitución de 1819. Redacción casi idéntica á la de 1817.

8° — Constitución de 1826. Las anteriores disposiciones, relativas á la seguridad individual, no podrán suspenderse sino en el caso de inminente peligro de que se comprometa la tranquilidad pública, ó la seguridad de la patria, á juicio y por disposición especial del Congreso.

9° — Proyecto de Alberdi. Declara en estado de sitio uno ó varios puntos de la Confederación en caso de ataque exterior, por un término limitado y con acuerdo del Senado de las Provincias. En caso de conmoción interior, solo tiene esa facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde á este cuerpo. El Presidente la ejerce con las limitaciones previstas por el artículo 28 de la Constitución.

10. — Constitución de 1853. (Inciso 19 del artículo 83 igual al presente inciso). Aun estando en sesiones el Congreso, en casos urgentes en que peligre la tranquilidad pública, el Presidente podrá por sí solo usar sobre las personas, de la facultad limitada en el artículo 23, dando cuenta á este cuerpo en el término de diez días desde que comenzó á ejercerla. Pero si el Congreso no hace declaración de sitio, las personas arrestadas ó trasladadas de uno á otro punto, serán restituídas al pleno goce de su libertad, á no ser que habiendo sido sujetas á juicio, debiesen continuar en arresto por disposición del Juez ó Tribunal que conociere de la causa.



Inciso 20 del artículo 86.— Puede pedir á los jefes de todos los ramos y Departamentos de la Administración, y por su conducto á los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos son obligados á darlos.

Concuerta: Constitución de 1826, art. 98; Constitución de Estados Unidos, art. 1, sección 2, cap. 2.

Este inciso no debiera existir en el cuerpo de disposiciones referentes á las atribuciones del Poder Ejecutivo por cuanto, siendo el Presidente de la República el jefe de la administración general del país, lógico es que pueda exigir del personal que de él depende directamente, todos los informes que haya menester. Lo contrario sería inconcebible.

He aquí el único antecedente constitucional argentino que se relaciona directamente con este inciso.

Constitución de 1826. Puede pedir á los Jefes de todos los ramos y Departamentos de la administración, y por su conducto á los demás empleados, los informes que crea convenientes y ellos son obligados á prestarlos.



Inciso 21 del artículo 86.— No puede ausentarse del territorio de la Capital sino con permiso del Congreso. En el receso de éste, solo podrá hacerlo sin licencia por graves objetos del servicio público.

Concuerta: (con ningun antecedente nacional).

Este inciso que no tiene antecedentes argentinos que lo fundamenten directamente, ha sido redactado por los Convencionales de Santa Fe en previsión, seguramente, de alguna futura necesidad de mantener á Urquiza dentro del territorio de la Capital Federal, impidiéndole por medio de una traba legal, que pudiera ausentarse continuamente á sus lares entrerrianos. Hoy está en plena actualidad. El Presidente Sáenz Peña ha tenido su residencia particular fuera de la Ciudad de Buenos Aires, durante un larguísimo período y, además, continuamente se ausenta de su territorio sin permiso del Congreso y sin que medien graves objetos del servicio público. Sin embargo, la disposición constitucional, correcta ó no, no admite ninguna clase de interpretaciones: su texto es de una claridad insuperable, á pesar de lo cual no ha sido tenido en cuenta ni por el Presidente ni por el Congreso. Ha sido público y notorio que durante varios meses el despacho presidencial no estaba en la Casa de Gobierno sino en una quinta particular ubicada fuera del terri-

Infojus

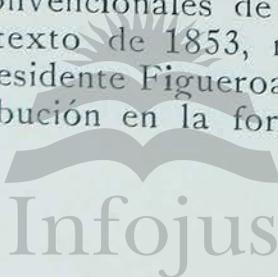
torio federal de la Ciudad de Buenos Aires. Las consecuencias de este hecho son graves dentro del orden constitucional. En primer lugar el Presidente, durante el período de las sesiones del Congreso, no ha podido ausentarse sin su venia y asentimiento; en segundo lugar, de hacerlo, ha debido delegar el mando en manos del Vicepresidente. El precepto será incorrecto, anticuado, innecesario, perjudicial, lo que se quiera, pero, no es la decisión particular de un hombre la llamada á resolver la cuestión. La disposición existe y debió haber sido cumplida al pie de la letra. Juzgar las cosas con otro criterio es permanecer siempre dentro del sistema pernicioso de hacer primar lo adventicio á lo fundamental, el eterno mal argentino abonado por un largo siglo de historia que tanto ha hecho sufrir á nuestras instituciones. Con semejante manera de ver las cosas, lo que hoy es una simple violación expresa de un texto superfluo, puede convertirse mañana en una violación más grave que atente á la esencia misma del actual sistema de gobierno. Las Constituciones no existen para ser interpretadas por un hombre y por un Congreso complaciente, en forma de violación desembozada, sino para ser cumplidas. Lo malo, lo inútil, se modifica ó se suprime; pero, hasta tanto esto no suceda, se cumple al pie de la letra.

✱

Inciso 22 del artículo 86. — El Presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura.

Concuerda: Constitución de 1826, art. 92; Constitución de Estados Unidos, art. 3, cap. 2, sección 2.

La disposición contenida en este inciso es perfectamente lógica. La administración pública, en ciertos ramos esenciales que requieren para ser provistos el acuerdo del Senado, no puede verse paralizada por el hecho de que el Congreso no esté reunido. Es necesario, entonces, poner en manos del Presidente una atribución provisoria que pueda ejercer con limitaciones imprescindibles. Sin embargo, es cuerdo suponer que los Convencionales de 1860, que modificaron en este punto el texto de 1853, no pensaron ni por un momento que el Presidente Figueroa Alcorta pudiera hacer empleo de esta atribución en la forma en que produjo el


Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

famoso decreto de 25 de Enero de 1908 que motivó la terminación de las sesiones de prórroga del Congreso Nacional; decreto en que, no obstante estar el Congreso en período de sesiones, nombrara en comisión á dos altos funcionarios públicos.

He aquí los únicos antecedentes nacionales que existen del texto de 1860 :

1º— Constitución de 1826. Mientras el Senado tenga suspendidas sus sesiones, podrá, en caso de urgencia, hacer los nombramientos necesarios para los empleos indicados en el artículo anterior, obteniendo su aprobación, luego que se halle reunido.

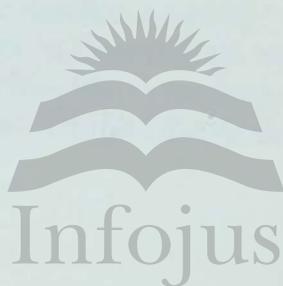
2º— Constitución de 1853. En todos los casos en que según los artículos anteriores, debe el Poder Ejecutivo proceder con acuerdo del Senado, podrá durante el receso de éste, proceder por sí solo, dando cuenta de lo obrado á dicha Cámara en la próxima reunión para obtener su aprobación.

He realizado el precedente trabajo en condiciones que me han impedido darle la extensión debida, de acuerdo con su importancia, pues apenas he dispuesto para ello de tres meses escasos. Esta circunstancia ha restringido forzosamente la íntegra exposición del tema. Si bien he podido presentar sistemáticamente casi todos los antecedentes constitucionales argentinos, hasta 1853, que se refieren á la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, su comentario, en cambio, no ha podido en forma alguna ahondar debidamente la materia. La sola búsqueda de los textos provinciales que he reunido, ha exigido un tiempo tal que me he visto forzado á desatender la segunda parte del trabajo, esto es, su análisis y su comentario comparativos. Sin embargo, no lamento ese tiempo perdido. Los textos provinciales que he citado, malos y buenos, aparecen *por primera vez* reunidos en una obra de conjunto que los comprenda á todos. No aumentarán considerablemente el valor de la materia tratada, pero, son documentos en su mayor parte desconocidos ó muy poco conocidos por nuestros historiadores y comentadores de la vida constitucional argentina anterior al Congreso Constituyente de Santa Fe de 1853.

Este solo hecho puede justificar ciertas deficiencias explicables de mi trabajo. Siendo vastísima la materia y no obstante estar urgido por la brevedad del tiempo de que disponía, por querer intensificar la investigación y la exposición históricas del tema, he desatendido, al final, su comentario

formal. En atención á los motivos que me impulsaron, pido por ello una benevolente consideración que tenga en cuenta cuales han sido las razones que originaron las deficiencias. Es tan interesante nuestro pasado constitucional argentino, tan sugestivo en su evolución á través del tiempo, tan lleno de enseñanzas reveladoras, que no he podido menos que detenerme en su estudio (bien sea éste superficial) á riesgo de desatender relativamente el capítulo final de mi trabajo, esto es, el comentario de las atribuciones, organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, en la Constitución de 1853-60. Válganme por este defecto la buena intención y el corto plazo. Hacer otra cosa en tres meses hubiera sido imposible para mí. He aspirado en este trabajo, no á agotar la materia, sino á demostrar á quienes han de juzgarlo que he hecho todo lo que me ha sido posible hacer para llenar en forma los requisitos que exige la Facultad para que sus ex-alumnos puedan optar al Doctorado de Derecho.

Buenos Aires, Marzo 25 — Junio 25 de 1912.



BIBLIOGRAFÍA

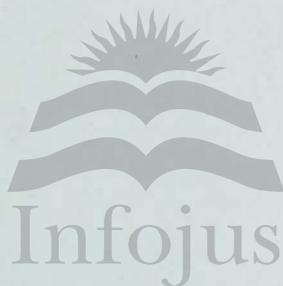
DE LAS OBRAS CITADAS EN ESTA TESIS (I)

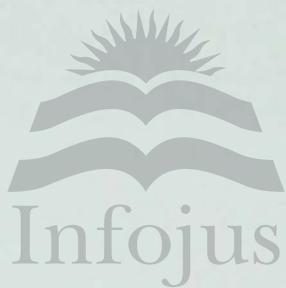
- Actas de las sesiones del Congreso Constituyente de Santa Fe. Buenos Aires, Comp. Sud-Americana de Billetes de Banco, 1898 (citada en las páginas 8 y 228).
- Alberdi, Juan B. — Bases y puntos de partida, etc. Buenos Aires, Imprenta Argentina, 1852 (cit. 89, 90, 91, 92 y 221).
- Alberdi, Juan B. — Obras completas. Buenos Aires, tomo 3º, 1886 (cit. 221).
- Bryce, J. — La République Américaine. París, Giard et Brière, 1901 (cit. 3).
- Boutmy, E.—Etudes de Droit Constitutionnel. París, A. Colin, 1909 (cit. 4 y 86).
- Barthélemy, Joseph.—Le role du Pouvoir Exécutif dans les Républiques modernes. París, Giard et Brière, 1906 (cit. 255).
- Croiset, A. — Les Démocraties antiques. París, Flammarion, 1909 (cit. 56).
- Cervera, Manuel M. — Historia de la Ciudad y Provincia de Santa Fe. Santa Fe, 1907 (cit. 109, 112, 114, 118 y 213).
- Compilación de Leyes y Decretos de la Provincia de Córdoba. Córdoba, 1870 (cit. 122, 123, 182, 183, 184 y 202).
- Compilación de Leyes y Decretos de la Provincia de Jujuy. Jujuy, 1885 (cit. 185 y 189).
- Carrillo, Joaquín.—Historia Civil de Jujuy. Buenos Aires, 1877 (cit. 185 y 214).
- Dareste, F. R. — Les Constitutions Modernes. París, Challamel, 1910 (cit. 7, 223 y 226).
- Dorrego, Tribuno y Periodista. Buenos Aires, Coni, 1907 (cit. 104).
- Documentos relativos á la Historia Constitucional de la República Argentina, publicados por la Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires, 1911 (cit. 214).
- Discursos Académicos. Facultad de Derecho de Buenos Aires. Coni, 1911 (cit. 43).
- Duguit, Léon.—Traité de Droit Constitutionnel. París, Fontemoing, 1911 (cit. 240).
- El Grito del Sud, periódico de 1812 (cit. 48).
- Espeche, Federico.— La Provincia de Catamarca. Buenos Aires, Biedma, 1875 (cit. 139).

(I) Los números entre paréntesis significan cuales son las páginas de este trabajo en que están citados los libros que figuran en la presente bibliografía. Siendo vastísima la materia, no he mencionado *todos* los libros que he consultado ó que han guiado mi criterio, sino solo los que he citado expresamente en mis notas especiales.

- Estrada, José M. — Lecciones sobre la Historia de la República Argentina. Buenos Aires, P. Igon, 1896 (cit. 23 y 176).
- Fregeiro, Clemente L. — La Primera Constitución Argentina, en el tomo I° de *La Biblioteca* (cit. 49).
- Frias, Bernardo. — Historia del General D. Martín Güemes y de la Provincia de Salta. Salta, 1902 (cit. 112).
- Frias, Uladislao S. — Trabajos Legislativos de las primeras Asambleas Argentinas. Buenos Aires, 1882 (cit. 47, 59, 62, 63, 65, 80, 81, 87, 88, 94, 99, 113, 143, 149, 152 y 159).
- Goodnow, Frank J. — Les principes du Droit Administratif des Etats-Unis. París, Giard et Brière, 1907 (cit. 3).
- Gaceta de Buenos Aires, reimpresión del Centenario de 1910 (cit. 7, 11, 12, 14, 17, 18, 21, 29, 30, 31, 41, 47, 57 y 58).
- Groussac, Paul. — El desarrollo constitucional, en el tomo 2° de los *Anales de la Biblioteca* (cit. 55, 90 y 163).
- Groussac, Paul. — Ensayo histórico sobre el Tucumán. Buenos Aires, M. Biedma, 1882 (cit. 106, 120 y 214).
- Groussac, Paul. — Santiago de Liniers. Buenos Aires, A. Moen, 1907 (cit. 18).
- Garzón, Ignacio. — Crónica de Córdoba. Córdoba, 1898 (cit. 112, 122 y 156).
- Gallo, Vicente C. — Lecciones de Derecho Administrativo. Centro de Estudiantes de Derecho, apuntes de 1910 (cit. 265).
- Hamilton, A., Jay, J. y Madison, J. — Le Fédéraliste. París, Giard et Brière, 1902 (cit. 3).
- Herrera, Antonio de. — Historia General de las Indias, etc. Amberes 1728 (cit. 250).
- Jaimes Freire R. — Historia de la República de Tucumán. Buenos Aires, Coni, 1911 (cit. 102 y 120).
- Lamas, Andrés. — Colección de Memorias y Documentos para la Historia y la Geografía de los pueblos del Río de la Plata. Montevideo, 1849 (cit. 48).
- Larrain, Nicanor. — El país de Cuyo. Buenos Aires, Juan A. Alsina, 1906 (cit. 142, 164 y 214).
- Lastarria, José Victorino. — Obras completas. Santiago de Chile, 1906 (cit. 159).
- Mártir ó Libre, periódico de 1812, reimpresión del Museo Mitre, 1910 (cit. 6).
- Miranda, Héctor. — Las instrucciones del año XIII. Montevideo, Barreiro y Ramos, 1910 (cit. 109).
- Martínez, Benigno T. — Historia de Entre Ríos. Buenos Aires, Biedma, 1901 (cit. 121, 135 y 136).
- Moreno, Mariano. — Arengas y escritos. Londres, 1836 (cit. 13).
- Memorial Ajustado, etc. Buenos Aires. La Tribuna Nacional, 1886 (cit. 251).
- Orma, Adolfo F. — Discurso (cit. 43 y 57).
- Orma, Adolfo F. — El Ministerio Nacional, en el tomo 7° de *La Biblioteca* (cit. 254).
- Ruíz Moreno, Martín. — La República Entrerriana, en el tomo X de la *Revista de Derecho, Historia y Letras* (cit. 121).
- Ruíz Moreno, Martín. — La Revolución contra la Tiranía y la Organización Nacional. Rosario, La Capital, 1905 (cit. 215 y 217).
- Ramos, Juan P. — Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina. Buenos Aires, J. Peuser, 1910 (cit. 135).

- Registro Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe, 1888 (cit. 192).
» » » » » » Tucumán. Tucumán, 1870 (cit. 206).
Registro Nacional de la República Argentina (cit. 13, 24, 35, 71, 97, 99,
107, 145, 149, 151, 164, 165, 166, 171, 199, 212 y 217).
Real Ordenanza para el establecimiento é instrucción de Intendentes de
ejército y Provincia en el Virreynato de Buenos Aires, año de 1782.
Madrid, Imprenta Real (cit. 19).
Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, etc. Madrid, Boix, 1841
(cit. 222 y 239).
Summer Maine H.—Essais sur le gouvernement populaire. París, 1884 (cit. 3).
Taine, H.—Les Origines de la France contemporaine. París, Hachette, 1904
(cit. 4).
Valle, Aristóbulo del.—Nociones de Derecho Constitucional. Buenos Aires.
1897 (cit. 18, 24, 27, 30, 35 y 76).
Varela, Luis V.—Historia Constitucional de la República Argentina. La
Plata, 1910 (cit. 18, 20, 21, 35, 69, 96, 99, 107 y 250).
Varela, Florencio.—Tratados de los Estados del Río de la Plata y consti-
tuciones de las Repúblicas Sud Americanas. Montevideo, 1847 (cit. 24).
Vélez Sarsfield, Dalmacio.—Derecho Público Eclesiástico, etc. Buenos Aires,
La Tribuna, 1871 (cit. 251).
Zinny, Antonio.—Historia de los Gobernadores de las Provincias Argentinas.
Buenos Aires, C. Casavalle, 1880 (cit. 20, 135, 213 y 214).

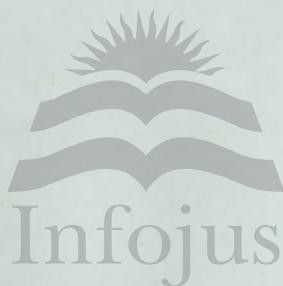




SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

ÍNDICE

	<u>Página.</u>
Cap. I. — El Poder Ejecutivo de las Provincias del Río de la Plata en los primeros actos posteriores al 25 de Mayo de 1810. .	3
» II. — Evolución del primer Poder Ejecutivo Nacional hasta la reunión de la Soberana Asamblea General Constituyente de 1813.	17
» III. — Evolución del Poder Ejecutivo hacia la unidad de dirección — El Directorio y la asamblea del año trece. . . .	47
» IV. — El Director Supremo del Estado — Organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo en los Estatutos provisionales anteriores á la Constitución de 1819.	69
» V. — La Constitución Nacional de 1819.	89
» VI. — El Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1826. .	143
» VII. — La época de la desorganización nacional.	181
» VIII. — El Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional Federal de 1853-60.	211
Bibliografía.	275



Autor: Ramos, Juan Pablo
Editorial: Mendelky
Tomo: 1



F2590

