

LA COMISION REPRESENTATIVA CREADA POR EL PACTO FEDERAL DE 1831

Pablo Yurman¹

La mayoría de los autores de derecho constitucional considera al Pacto Federal de 1831 como antecedente destacado de la Constitución Nacional de 1853. Sin embargo, el contenido del pacto y, fundamentalmente, la forma de conducirse no sólo las tres provincias originalmente signatarias sino también el resto de las que posteriormente adhirieron al mismo, permite establecer un distingo entre lo que significó el Pacto Federal para la Confederación Argentina y, por otra parte, lo que habría de ser la Constitución Nacional de 1853 para la República Argentina.

El análisis de este fundamental aspecto referido al Pacto Federal -o Tratado Litoral si se utilizan los términos exactos del documento original firmado por representantes de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos- tendrá repercusión en el modo de relacionamiento que adoptarán las provincias signatarias y adherentes, y también habrá de tenerlo en un órgano creado en los artículos 15 y 16, la Comisión Representativa, que habrá de sesionar en Santa Fe durante aproximadamente un año y medio.

Al referirse al modo en que cada provincia fue adhiriendo a la Liga Federal, Ravnigani observa que *“La ampliación de la Liga y la condición 5º de la Comisión Representativa, convertían al convenio en un instrumento de organización del país. El triunfo de los federales, o sea de la Liga Litoral sobre la del Interior, con la prisión de Paz, hizo factible que, al pacto de 4 de enero de 1831, se adhirieran las demás provincias. Rosas facilitó este aspecto del proceso; lo que no permitió fue la vida de la Comisión. ...”*²

¹ Abogado por la Universidad Nacional de Rosario (1997); Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Católica Argentina (2014); ex Director del Centro de Estudios de Historia Constitucional Argentina “Dr. Sergio Díaz de Brito”, Facultad de Derecho, UNR (2016/2022); profesor adjunto de Historia Constitucional Argentina, Facultad de Derecho, UNR; profesor titular de Ética Social y Profesional, Facultad de Derecho y Cs. Sociales del Rosario (UCA); miembro correspondiente por la Provincia de Santa Fe del Instituto Nacional de Investigaciones Históricas “Juan Manuel de Rosas”.

² RAVIGNANI, Emilio, *El Pacto de Confederación Argentina*, Casa Jacobo Peuser, Bs. As., 1922, págs. 154/155.

Respecto de esto último, cabe señalar que la aceptación de adhesión de las restantes provincias habría de canalizarse a través de la Comisión Representativa, en cumplimiento de una de las concretas facultades a ella atribuida por el Pacto.

Volviendo a las provincias y su adhesión a la Liga Litoral, algo que llama la atención es que en concreto la mayoría de ellas delegaría en Juan Manuel de Rosas como gobernador de la de Buenos Aires el manejo de sus relaciones exteriores y la administración de los negocios generales del país, **sin que esto último estuviera expresamente contemplado en el texto del Pacto.**

Este dato, que no es menor, abona la idea de que las provincias entendían que el Pacto Federal de 1831 no era un tratado interprovincial más, a la usanza o como mera repetición de los tantos que se habían sucedido en la década anterior.

De forma que, como bien apunta Ravignani, “*mientras por un lado las entidades provinciales consolidan la unión sobre la base de la Liga Litoral, convertida en pacto federal de las provincias, por el otro, se va invistiendo, virtualmente -y poco tiempo después expresamente-, al gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, de la categoría de Jefe de la Confederación. Así nace un estado institucional provisorio que perdurará hasta 1852...*”³ (el subrayado me pertenece).

Entre quienes confieren al Pacto Federal carácter inaugural de una experiencia auténticamente confederal, destaca Chiaramonte, quien al estudiar el fenómeno del federalismo argentino expresa: “*...el llamado federalismo argentino era un conjunto de tendencias políticas doctrinariamente poco definidas, que lo más que produjo, sobre la base de un pacto, fue una débil confederación vigente entre 1831 y 1853. Una confederación que a partir de cierto momento más bien podía calificarse de una mera alianza, pues pocos meses después de establecida desapareció su órgano de gobierno*

³ *Ibidem*, pág. 162/163.

central, cuerpo que es común en los casos históricos que responden a esta figura de derecho internacional.”⁴

El párrafo precedente invita a efectuar algunas reflexiones. Por un lado, lo de “débil confederación vigente entre 1831 y 1853” no parece reflejar lo que los hechos marcaron en aquél período, signado por una seguidilla de guerras internacionales, verbigracia, contra la Confederación Peruano-boliviana (1837); primer bloqueo francés (1838/1840); Guerra del Paraná contra las fuerzas combinadas de Inglaterra y Francia (1840/1850), conflictos internacionales de los que la joven Confederación Argentina pudo salir airosa, tanto en el campo bélico como en el diplomático.

Por otra parte, en lo que guarda más vinculación con el tema de esta ponencia, Chiaramonte considera que la Comisión Representativa funcionó durante pocos meses (de hecho fueron diecisiete meses) como “**órgano de gobierno central**”, lo que no se ajusta a las atribuciones que a ella confería el texto del Pacto, siendo éstas predominantemente de índole militar y con clara pero a la vez coyuntural y acotada meta de derrotar el motín iniciado el 1º de diciembre de 1828 contra las autoridades legítimamente constituidas.

De todas formas, y en lo que refiere a la naturaleza de la asociación surgida con motivo de la firma del Pacto Federal, conviene evitar suponer que ella apuntara a un Estado Federal como el que habría de emerger de la Constitución de 1853 pese a que ésta invocara, según concierto generalizado de los historiadores, en su preámbulo a aquél, pero en el sentido de sugerir tácitamente una suerte de sucesión conceptual y cronológica, puesto que las provincias argentinas de entonces, sin dejar de entenderse a sí mismas como partes de un todo se consideraban, no obstante, entidades jurídicamente soberanas.

Por su parte González Arzac considera que en vísperas de la firma del Tratado del Litoral, “*La Nación argentina no era un Estado sino un mosaico de estados ligados por vínculos históricos, culturales y económicos que habían afrontado en común la guerra de la emancipación. Por eso, el incuestionable realismo de Rosas lo llevó a admitir que*

⁴ CHIARAMONTE, José Carlos, *El Federalismo Argentino en la primera mitad del siglo XIX*, en *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Marcelo Carmagni (coordinador), México, 1993, pág. 81.

estaba ante un país de estructura federal. ...Indudablemente, la Confederación era el sistema de gobierno apropiado en ese momento para garantizar la unidad y asegurar el gobierno de nuestras provincias y su representación exterior, superando la anarquía y la disgregación. Y esa Confederación no se instrumentaba mediante una Constitución propiamente dicha, sino mediante un 'Pacto' que hacía las veces de ella, donde los estados contratantes acordaban normas de convivencia pacíficas, unidad militar, personalidad exterior común, pero se reservaban su propia independencia para revisar las condiciones pactadas y denunciar el acuerdo si fuera necesario.”⁵ (el destacado me pertenece).

Interesante aporte el del profesor González Arzac respecto de que dado el marco confederal de facto de 1831, su instrumento jurídico organizativo no debía ser necesariamente una Constitución entendida según el cartabón liberal, sino un Pacto o Alianza que fijara algunos derechos y garantías y los modos de relación entre los estados.

A su vez, López Rosas entiende que, en efecto, el Pacto Federal es un verdadero pacto de confederación por el que “...cada provincia conserva íntegramente el uso y ejercicio de su soberanía, delegando ciertas facultades en un gobierno central, es decir, en la Comisión Representativa de los gobiernos litorales. Este pacto de unión tiene mucha similitud con los Artículos de Confederación y Perpetua Unión que adoptaron los Estados Unidos de América, antes de consagrar el régimen federal contenido en la Constitución de 1797. ... Resumiendo, podemos afirmar que los Estados argentinos vivieron durante veinte años en estado de confederación, pues si bien la Comisión representativa tuvo muy poca vigencia (hasta 1832), no debemos olvidar que el gobierno de Buenos Aires mantuvo el manejo de las relaciones exteriores, y que cada provincia argentina ejerció plenamente sus facultades soberanas hasta 1852. Por eso, aún bajo la dictadura de Rosas, tuvo vigencia de hecho la confederación creada por el Pacto Federal de 1831.”⁶

⁵ GONZÁLEZ ARZAC, Alberto, *Rosas y el Constitucionalismo*, Revista del Instituto Nacional de Investigaciones históricas Juan Manuel de Rosas, N° 65, año 2003, págs. 13 y 15.

⁶ LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *Historia Constitucional Argentina*, Editorial Astrea, Bs. As., 1992, págs. 386/387.

El reconocido historiador citado en el párrafo anterior caracteriza el significado del pacto en términos semejantes a los trazados por Chiaramonte, y en mi criterio comete también idéntico error al considerar a la Comisión Representativa como el órgano de gobierno central de la experiencia confederal, elemento éste que no surge de su naturaleza jurídico-institucional ni viene avalado por el texto y el espíritu del pacto que la creó.

Entrando al análisis de la naturaleza de este particular organismo creado por el Pacto Federal de 1831, la llamada Comisión Representativa, conviene repasar rápidamente cuáles fueron las referencias a ella en dicho documento.

El Art. 15 decía: “Art. 15. **Ínterin dure** el presente estado de cosas, **y mientras** no se establezca la paz pública en todas las provincias de la República, **residirá** en la capital de la de Santa Fe una comisión compuesta por un diputado por cada una de las tres provincias litorales...” Por su parte, el Art. 16 establecía sus atribuciones con estas palabras: “Las atribuciones de esta Comisión serán: Primera: celebrar tratados de paz a nombre de las expresadas tres provincias conforme a las instrucciones que cada uno de los diputados tenga de su respectivo gobierno y con la calidad de someter dichos tratados a la ratificación de cada una de las tres provincias. Segunda: hacer declaración de guerra contra cualquier otro poder a nombre de las tres provincias litorales toda vez que éstas estén acordes en que se haga tal declaración. Tercera: ordenar se levante el ejército en caso de guerra ofensiva y defensiva, y nombrar al general que deba mandarlo. Cuarta: determinar el contingente de tropas con que cada una de las provincias aliadas deba contribuir conforme al tenor del artículo trece. Quinta: **invitar a todas las demás provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad a reunirse en federación con las tres litorales; y a que por medio de un Congreso General Federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal...**” (subrayados y destacados me pertenecen).

En base a lo anterior, corresponde afirmar que la Comisión Representativa no actuó, durante el año y medio de su existencia en la ciudad de Santa Fe, como “órgano central de gobierno” del sistema confederal porque no estaba en su naturaleza ni porque ello fuera previsto por los firmantes del pacto.

Lo anterior surge de una interpretación armónica de los artículos 15 y 16, de redacción confusa, ambigua e incluso hasta contradictoria, lo que obedece en mi opinión a que dichos artículos, como en general la implementación de la Comisión Representativa, fueron objeto de amplias deliberaciones durante las tratativas previas que culminarían con la firma del Tratado. Puede reconocerse que su inclusión fue una concesión, no sin objeciones, por parte de Rosas a las sugerencias en tal sentido formuladas por el gobernador de Santa Fe el Brigadier Estanislao López.

En cuanto al artículo 15, las palabras “interín”, “mientras” y “residirá” permiten colegir que el organismo tendría una duración temporalmente acotada en el tiempo, y además sujeta a que se verificaran determinadas circunstancias.

Por otra parte, de las cinco atribuciones conferidas a la Comisión en el artículo 16, cuatro lo son referidas a aspectos militares, dada la especial coyuntura de una guerra civil con final aún abierto. De la lectura de las actas confeccionadas con motivo de la veintena de reuniones mantenidas en la ciudad de Santa Fe por los diputados que la componían (nótese que según el Pacto estaba prevista que se integrara por un representante de cada provincia *signataria*, lo que luego no impidió que se fueran incorporando representantes de otras provincias) surge claramente que la Comisión fue cumpliendo sus atribuciones numeradas del uno al cuatro.

Resta observar algo respecto de la famosa discusión en torno a la interpretación de la cláusula 5º del artículo 16 del Pacto Federal. Su redacción, reitero, contradictoria en partes con lo que dice el artículo 15, permite desdoblar su contenido: por un lado cupo al organismo cumplir y ser vehículo de la primera parte de la cláusula, es decir, invitar a las demás provincias a “reunirse en federación con las tres litorales”, lo que se fue verificando a lo largo de 1831 y comienzos de 1832.

La segunda parte, es decir, la referencia a que “por medio de un Congreso General Federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal”, fue motivo de discordia. Claramente Rosas entendía que podía diferirse en el tiempo, lo que chocaba con la interpretación que daría en su moción en contrario el diputado por Corrientes Manuel Leiva. Para ese entonces Facundo Quiroga había hecho públicas dos cartas firmadas por miembros de la Comisión que resultaban comprometedoras, lo que

daba a Rosas la excusa perfecta para ordenar al diputado por Buenos Aires retirarse de la Comisión, decidiendo ésta autodisolverse en su última sesión.⁷

Pese a la desaparición de la Comisión Representativa, el Pacto Federal actuará por espacio de dos décadas como el instrumento jurídico organizativo de la experiencia *sui generis* que conocemos como Confederación Argentina, circunstancia que permite adherir a la caracterización que hiciera de él Adolfo Saldías como “una constitución bosquejada a grandes rasgos.”

⁷ He analizado en detalle este aspecto en el libro *Nación y Confederación. Rosas y el Pacto Federal de 1831*, Imago Mundi, Bs. As., 2014.