

Punte, Roberto Antonio

*Las instituciones confederales como puente entre
1816 y 1853*

Forum : Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 5, 2017

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Punte, R. A. (2017). Las instituciones confederales como puente entre 1816 y 1853 [en línea]. *Forum : Anuario del Centro de Derecho Constitucional*, 5. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/instituciones-confederales-puente-1816-1853.pdf> [Fecha de consulta:....]

LAS INSTITUCIONES CONFEDERALES COMO PUENTE ENTRE 1816 Y 1853¹

ROBERTO ANTONIO PUNTE²

RESUMEN

Reseña de las normas fundamentales de Derecho Público de la Confederación Argentina antes de 1853, que facilitaron luego la definitiva organización nacional.

PALABRAS CLAVE

Confederación Argentina - Ley fundamental de 1825 - Pacto Federal - Protocolo de Palermo - Acuerdo de San Nicolás - Organización Nacional.

ABSTRACT

Review of the fundamental norms of Public Law during the stage of the Argentine Confederation prior 1853 that further on facilitated the definitive national organization.

1. Agradezco las correcciones recibidas. En especial, la meditada lectura y las consecuentes recomendaciones del Dr. Ezequiel Abásolo. Aclaro, por último, que he limitado las notas a lo imprescindible, de modo que algunas referencias a autores dan por descontado su conocimiento por los lectores especializados de esta publicación.

2. Abogado(UCA), Profesor Emérito de Derecho Constitucional (UCA), Miembro de la Academia del Plata.

KEYWORDS

Confederation Argentina - Fundamental Law of 1825 - Federal Pact - Protocol of Palermo - Agreement of San Nicolas - National Organization.

1. Resulta frecuente en la tradición constitucional argentina, tanto desde la magistratura como en los círculos académicos, aludir al carácter “originario” de la Constitución de 1853. Esto como poder estructural, no sólo vigorosamente pleno, sino como corte respecto del pasado, no obstante el reconocimiento de que al hacerlo se estaba cumpliendo con “pactos preexistentes”.

Pero hubo algo más, esto es, no solo dicho Derecho Público sinagmático, sino también un dinámico Derecho Público local. Si bien se ha sostenido que a partir de 1820 el país estaría invertebrado, en régimen de “in-constitución”, lo cierto es que el Derecho Público general y, sobre todo, el provincial, redundó en que, a partir de la decisión política post-Caseros, se estructurara con relativa facilidad un régimen constitucional moderno al tono de la época. Esta nota trata pues el tema del puente institucional entre 1816 y 1853.

Aunque no rigió un texto formal único, las unidades autonómicas que integraban la incipiente República no sólo compartieron el rico legado normativo previo y las experiencias patrias iniciales, sino que también incorporaron elementos valiosos y nuevos³. Es que tanto

3. ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1974. En el capítulo XVII, Alberdi desarrolla la coexistencia de antecedentes federativos y unitarios para nuestro país. Remarca la existencia bajo el dominio español, de unidad política y de gobierno, por lo cual las provincias forman parte de un solo estado, la unidad de la legislación civil, comercial y penal, la unidad judicial, territorial, financiera, y administrativa. Estos factores continuaron durante la etapa patria inicial, donde existió también unidad diplomática, externa o internacional consignando los tratados celebrados, unidad de nombre y de bandera, por lo cual, “la República Argentina forma un solo pueblo, un grande y solo estado consolidado”. Aunque no se menciona, no cabe duda de que estos caracteres sólo pueden sostenerse en un Derecho Público también común. A favor de la Federación, están las distancias enormes y costosas, la falta de caminos, los hábitos adquiridos de legislaciones, tribunales de justicia y gobiernos provinciales, la

la Real Ordenanza de Intendentes de 1782, como el Reglamento Provisorio de 1817 y la ley fundamental de 1825 fungieron como referencia constante de los hombres públicos argentinos hasta 1852.

Vale comenzar esta reflexión apelando a una comparación temporal. Entre la Declaración de Independencia de 1816, con el lema de "Provincias Unidas en Sudamérica", y la unión federal plasmada en la Constitución de 1853 transcurrieron poco menos de 37 años, o sea, como si estuviera hoy culminando algo iniciado a principios de la década del ochenta; por ejemplo, la consolidación de la democracia republicana que se comenzó a restablecer entre fines de 1982 y el 10 de diciembre de 1983. Luego, hasta hoy, transcurrieron cinco mandatos presidenciales completos, y, en el medio, uno trunco y otro interino. Se reunió con éxito una convención constituyente reformadora, y varias veces osciló la posición internacional del país.

A su vez, en aquella primera mitad del siglo XIX se sucedieron asonadas luchas intestinas, anarquía, y un estado casi permanente de guerras civiles, bien reseñadas en el detallado estudio hecho por Juan Álvarez⁴. Además, varios conflictos exteriores serios y un poco más de veinte años de régimen confederal, en su mayor parte con la conducción del gobierno de Buenos Aires, ejercido por Juan Manuel de Rosas, pero a la vez, con gobiernos locales autonómicos, descriptos por Alberdi en las *Bases* como "los hábitos ya adquiridos de legislaciones, tribunales de justicia y gobiernos provinciales".

Del mismo modo, después, también fue difícil y plagada de conflictos la organización nacional iniciada en mayo de 1853, con Buenos Aires como Estado independiente y graves acciones de guerra en Córdoba, Cuyo, Santiago, Tucumán, La Rioja, Santiago, Corrientes y Entre Ríos.

Esta etapa recién pudo darse por cumplida con la federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880, mientras que la actual integra-

ciudadanía provincial adquirida a la luz de los tratados celebrados durante el período de confederación, de modo que ambos elementos deben confluir la base de un gobierno general, pues "ningún Congreso constituyente tendría el poder de hacerlos desaparecer instantáneamente por decretos o constituciones de su mano".

4. ÁLVAREZ, Juan, *Las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, Eudeba, 1985.

ción territorial finalmente se completó en 1884, con la instauración de los territorios nacionales⁵.

O sea que insumió, a su vez, treinta y un años, en donde, si bien mirados desde lejos pueden verse como un período de impulso creativo, de consolidación de las instituciones y de crecimiento tanto poblacional como económico; estuvo, a su vez, plagado de luchas, enfrentamientos y guerra civil, como las producidas por la secesión de la provincia Buenos Aires (1852/60); las montoneras y asonadas que conmovieron en La Rioja (1862/3, Ángel Vicente Peñaloza), Cuyo, Salta, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero (1866/8, Felipe Varela) y el Litoral (1870/3, López Jordán); más la terrible guerra de la triple alianza (1864-1870).

Sin embargo, puede decirse que, desde la perspectiva del tiempo, nada de esto hubiera sido posible sin la decisión constitucional adoptada luego de Caseros, y sus hitos del Protocolo de Palermo, el Pacto de San Nicolás y la Convención de Santa Fe.

2. A esto cabe sumar otro componente que concurrió a la difícil pero efectivamente producida consolidación institucional de la República, y es el proceso madurativo de nuestro Derecho Público, que vertebró el tránsito desde la Declaración de Independencia hacia la Constitución formal de carácter federal, de 1853.

Forma parte del haber cultural heredado de España la preocupación por fundar en derecho y en razón los actos y decisiones de políti-

5. Es que, recién con la provincialización de esos territorios, durante el siglo XX, se avanzó en el dominio del territorio histórico. Que de algún modo aún no se encuentra completo, puesto que está pendiente completar la ocupación jurídico institucional del mar territorial argentino.

La Ley N° 1.532 tuvo larga vigencia, hasta su sustitución, en 1954, por las Leyes Nros. 14.300, 15:14, 1.387 del territorio nacional. Entre 1951 y 1956, ocho territorios fueron provincializados (Leyes Nros. 14.037.14, 1.294.14, 1.408 y Decreto Ley N° 21.178/1956). Recién en 1990 se provincializó el último territorio nacional (Ley N° 23.775, que sigue su constitución en mayo de 1991). Conf. BIDEGAIN, Carlos María y otros, *Curso de Derecho Constitucional*, T. III, N° 470, Buenos Aires, AbeledoPerrot.

Respecto del mar territorial, puede verse, del autor, "El Territorio Marítimo Argentino", en *elDial.com* Suplemento de Derecho Constitucional, 22 de septiembre de 2006.

ca y gobierno, y esto se trasunta en todo el período. El principal argumento postergativo para el dictado de una Constitución escrita era la existencia de disturbios y disensiones al interior del país, y de ahí que la convocatoria de un congreso general habría de hacerse cuando las provincias “estén en plena libertad y tranquilidad” (Pacto Federal de 1831, art. 16, parágrafo quinto), texto citado expresamente en el párrafo segundo del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, del 31 de mayo de 1852, convocando al “Congreso General Federativo”, para “arreglar la administración general del país bajo el sistema federal [...]”, ello con sustento en dicho tratado, al que se denomina “ley fundamental de la República”. De este modo, se cierra el arco institucional abierto luego de la independencia, y que culmina en lo formal tantos años más tarde.

La maduración de nuestra institucionalidad se cimentó sobre lo heredado, como fue el régimen administrativo judicial de los Cabildos, la justicia comercial del Consulado, y la organización política dispuesta por la Real Ordenanza de Intendencias del Virreinato, de 1782, y, luego de Mayo de 1810, los sucesivos estatutos y reglamentos provisorios (el Reglamento de división de Poderes sancionado por la Junta Conservadora de 1811; el “Reglamento Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata a nombre del Fernando VII”, con sus anexos decretos de seguridad individual y libertad de imprenta, de noviembre de 1811; los proyectos de Constitución de la Comisión Especial y de la Sociedad Patriótica, producidos en 1813)⁶.

En el propio seno del Congreso reunido en Tucumán, en diciembre de 1816, se debatió sobre la conveniencia de dictar una Constitución. Estaban a la vista el modelo norteamericano de 1787, con sus enmiendas de 1791; la Constitución de la república francesa, de 1793, y la de Cádiz, de 1813.

Reunido luego en Buenos Aires en 1817, continuó el debate, diferido con los reiterados argumentos de ausencia de paz interior, por lo

6. “Documentos de la Conformación Institucional Argentina - 1782-1972”, recopilación por Miguel Vacas, Edición PEN -MI-1974, Imprenta del Congreso. Y capítulo IV, PUNTE, Roberto A., “Síntesis cronológica de nuestras instituciones”, en BIDEGAIN, Carlos María, *Curso de Derecho Constitucional*, pp. 153 y sigs., revisado y actualizado por Eugenio L. Palazzo, R. A. Punte y Guillermo Schinelli, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1994.

que no todas las provincias podían estar representadas. Y como fondo, la puja de los dos fuertes partidos que se fueron consolidando: unitarios y federales.

Así fue que la Constitución de abril de 1819, denominada de las “Provincias Unidas en Sudamérica”, emitida por el Congreso continuador del de Tucumán, fue rechazada por las provincias por su carácter unitario, que llevaba implícito la prevalencia de Buenos Aires y su puerto respecto del interior.

En su reemplazo, a partir del Tratado de Pilar entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, el 23 febrero 1820, comienza a producirse un entramado de pactos y tratados, que configuran otro de los pilares del establecimiento de una autoridad confederal.

Esta autoridad se fue acrecentando con nuevas interpretaciones, actos jurídicos, acuerdos y leyes, mediante los que gobiernos y legislaturas provinciales fueron delegando o admitiendo facultades y competencias hasta ir configurando la estructura básica que permitirá a Urquiza impulsar la convocatoria del Congreso General Constituyente de 1853.

En este camino se inscribe en el Tratado del 24 noviembre 1820, en Benegas, entre Buenos Aires y Santa Fe, y luego el Tratado del Cuadrilátero, entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, del 25 de enero de 1822, previendo un Congreso General “de las Provincias Unidas del Río de la Plata”.

Este comenzó a sesionar en Buenos Aires en diciembre de 1824 y duró hasta agosto de 1827. A este Congreso, que se autoasumió como “Constituyente”, se debe el dictado de la “Ley Fundamental” dada en su sesión del 23 de enero de 1825, que contiene las bases de lo que sería el régimen de los próximos veintisiete años⁷.

7. SIERRA, Vicente D., *Historia de la Argentina. 1819-1829*, Buenos Aires, Editorial Científica Argentina, 1976, pp. 426-427.

El autor reseña que, al terminar el período de gobierno de Martín Rodríguez, en 1824, fue electo Juan Gregorio de las Heras. Y por impulso de Rivadavia, que había ocupado el cargo de Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, se convocó a un congreso nacional por ley del 27 de febrero de 1824, “destinado a dar organización jurídica al Estado argentino”. Los diputados debieron elegirse según el reglamento provisional de 1817, o sea, uno cada 15.000 habitantes y uno por alguna fracción de

Dicha ley dispuso que las provincias se aseguraban usar sus fuerzas y recursos “para afianzar la independencia nacional y cuanto pueda contribuir a su felicidad”, y que “hasta la promulgación de la Constitución que habrá de reorganizar el Estado”, las provincias se regirían “interinamente por sus propias instituciones”. Confluyen, así, las dos fuerzas en tensión, la unánime decisión por diferenciarnos como Estado Nacional respecto del resto del mundo, y la decidida reserva de los derechos de autonomía de cada provincia.

Encomendó, al Congreso, “expedir progresivamente” las disposiciones necesarias para los objetivos de “independencia, integridad, seguridad, defensa y prosperidad nacional”, siendo que, entre tanto, el “Poder Ejecutivo Nacional” fue “provisoriamente encomendado al gobierno de Buenos Aires”, con facultades de representación exterior,

más de 7.500, por sufragio directo. Se acordó con las provincias que el Congreso fuera en Buenos Aires y comenzó su tarea el 27 de noviembre de 1824, con la presencia de 19 diputados de los 33 hasta entonces elegidos.

Si bien las provincias habían manifestado, a la vez de defender sus libertades e instituciones, procurar “instituciones que gobernaron a toda la nación”, Francisco Acosta, diputado de Corrientes, presentó un proyecto de “ley fundamental como principio al menos provisorio”, revisado por los diputados Funes, Paso, Vélez Sarsfield, Zabaleta y Frías. El proyecto fue aprobado el 23 de enero de 1825. Por esta ley, “las Provincias Unidas del Río de la Plata confirman su voluntad de constituirse en nación independiente”, y a través de este Congreso, que declaran como “constituyente”, expresa que “por ahora y hasta la promulgación de la Constitución que ha de reorganizar el Estado, las provincias se regirán interinamente por las siguientes instituciones [...]”. El mismo Congreso General debía asumir los objetivos de independencia, integridad, seguridad, defensa y prosperidad nacional, debiendo dictar progresivamente las disposiciones indispensables para lograr estos objetivos. Asimismo, el Congreso tenía que dictar una Constitución que debería presentar a la consideración de las provincias, y no sería promulgada ni establecida en ellas hasta que hubiera sido aceptada, lo que luego será el instrumento de rechazo de la Constitución unitaria de 1826. Entretanto, se encomienda al gobierno de Buenos Aires lo concerniente a negocios extranjeros, nombramiento y recepción de ministros y autorización de los nombrados; celebrar tratados, los que no podrá ratificar sin obtener previamente autorización del Congreso; ejecutar y comunicar a los demás gobiernos resoluciones que el Congreso expida en orden a las medidas más convenientes para la mejor expedición de los negocios del Estado. En lo concreto, la ley fundamental sirvió, además, en lo inmediato, para enfrentar las exigencias de la guerra con el Brasil, que se veía inminente.

así como de dictar las medidas convenientes para la mejor expedición de los negocios del Estado.

Finalmente, este Congreso se disolvió en julio de 1827, luego de fracasar en su tarea de expedir una Constitución aceptada, pues fue rechazada la de fórmula unitaria que proclamara en diciembre de 1826, redactada sobre el modelo ya desestimado de 1819.

Con aquella ley de 1825 comienza plenamente el período de confederación con Constitución dispersa que recién va a concluir con el dictado de la Constitución Federal. Estas reglas constan replicadas, años más tarde, en el Pacto Federal de 1831.

Ambos instrumentos fueron considerados por sus contemporáneos como “leyes fundamentales”.

Así consta en la reseña contenida en los dos primeros considerandos del Protocolo de Palermo, del 6 abril 1852, cuyos párrafos transcribo: “1°. Que el Derecho Público argentino, desde que se instaló el Congreso General en la provincia de Tucumán y se declaró allí la independencia nacional de todo otro poder extraño, hasta la celebración del tratado del 4 de enero de 1831 sobre el punto de la autoridad competente para la dirección de esos importantes asuntos, ha variado según las diversas fases que ha tenido la revolución de la República [...] 2°. Que esta parte del Derecho Público constitucional de la República pareció asumir un carácter más definitivo desde que el Congreso General constituyente promulgó la ley fundamental del 23 de enero de 1825, por la que se encomendó provisoriamente y hasta la elección del Poder Ejecutivo Nacional, al gobierno de Buenos Aires, entre otras facultades, la del desempeño de todo lo concerniente a negocios extranjeros, nombramientos, recepción de ministros y la de celebrar tratados, quedando su ratificación sujeta a la autorización del Congreso”, y luego, por leyes de la provincia de Buenos Aires, se especificó que se trataba de funciones de autoridad en materia de paz, guerra, relaciones exteriores y hacienda nacional, restringido luego a guerra nacional y relaciones exteriores. (Considerando 3°).

El procedimiento de delegación en el gobernador de la provincia de Buenos Aires tenía la particularidad de ser anual, por lo que cada año debía renovarse. De ahí que, apoyándose en tales reglas, pudo el gobernador de Entre Ríos, Urquiza, en mayo de 1851, comunicar a todas las provincias que había aceptado la renuncia anual de sus facul-

tades por Rosas, asumiendo la Relaciones Exteriores de su provincia, y, en consecuencia, quedando facultado para tratar la alianza militar con el Imperio de Brasil, la Banda Oriental y la provincia de Corrientes, todo lo cual ocurre con apoyo en las instituciones jurídicas vigentes del régimen confederal.

Como esto genera una situación de beligerancia entre sí, se invocaron desde el bando contrario las pautas de mutua asistencia defensiva del Pacto Federal de 1831 frente a ataques exteriores o sedición interior, lo que se dirimió militarmente en la Batalla de Caseros.

Resulta pues notoria la continuidad jurídica del Estado Confederado, y así, derrotado en Caseros el gobernador de la Provincia Buenos Aires, el 3 de febrero de 1852, provocando su ulterior renuncia y reemplazo, el 6 de abril de 1852 se reúnen los gobernadores de Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fe y Corrientes, y suscriben el mencionado Protocolo de Palermo. Por el mismo, al que adhirieron luego las restantes provincias, se encarga a Urquiza, gobernador de Entre Ríos, las Relaciones Exteriores con las mismas prerrogativas que había ostentado Rosas. Como se ha visto, en dicho documento se reseñan “las normas vigentes de Derecho Público constitucional de la República”, expresamente la ley de 1825 y el pacto de 1831.

3. Es decir que el período de la Confederación entre 1825 y 1853, tiene una clara continuidad jurídico institucional, y es aquí donde entramos al campo de la ciencia política.

En efecto, el término “constitución” es polisémico. Podemos utilizar la palabra en distintos sentidos, y, restringiéndonos a lo jurídico político, puede aplicarse al modo de ser de un Estado, como aquellas normas de las cuales obtienen su validez las restantes, como de distribución del poder, como estatuto de garantía de los derechos de los ciudadanos, como la ley detrás de todas las leyes.

Como “ordenación fundamental del Estado” permite, a su vez, varias posibilidades en cuanto a su soporte instrumental. Puede constar en decisiones, costumbres, tradiciones, normas escritas, y aun en meros actos de mando y obediencia. Éste es el concepto amplio de origen clásico. Aristóteles, a quien se le encomendó la redacción de la Constitución de Atenas, se dice revisó 158 constituciones calificadas

como idóneas de organizar la convivencia en comunidad. Este es el concepto de *constitución aristotélica*, un principio organizativo que determina la forma para el buen gobierno, como comunidad de vida para alcanzar sus fines de convivencia y justicia.

Sin embargo, a partir de la prédica de los oradores revolucionarios franceses, como Robespierre, Danton, el abate Sieyès, se perfiló el concepto moderno de *constitución*, tal como lo definió el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: "Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución". Y esto, actualmente, requiere ley escrita, separación de poderes, garantías judiciales y declaraciones de derechos.

Pero a su vez, esta Constitución escrita puede ser, como ocurrió a partir de la Constitución de los Estados Unidos, en un solo texto, en una ley fundamental única, o a través de leyes dispersas, como ocurre aún con la Constitución inglesa, o las de Israel, Nueva Zelanda y Canadá, para tomar los mejores ejemplos.

Mientras en la mayoría de los países, a partir del modelo norteamericano, la Constitución consta en un documento escrito, tal documento no existe en el caso de la Gran Bretaña. La denominada "Constitución" de ese país resulta de la evolución de tradiciones, prácticas, decisiones parlamentarias y leyes en sentido amplio. Esta Constitución, que puede ser reformada por cualquier ley dictada por el parlamento, y, por lo tanto, es esencialmente flexible, responde sin embargo a una estructura conservadora que ha resultado más estable que la gran mayoría de las Constituciones escritas. Precisamente, con el título *The English Constitution*, Walter Bagehot escribió un clásico en 1867, en donde repasa las características principales del sistema británico: el Gabinete, la Monarquía, la Cámara de los Lores, los Comunes, el Ministerio. Con toda lucidez aclara que su libro trata "la Constitución inglesa" entre 1865 y 1867, "en tiempos de Lord Palmerston", y, consecuente, en una posterior edición de 1872 aclara que ya no son iguales las cosas, luego de las reformas electorales de 1867. En el pensamiento de Bagehot, debe distinguirse entre las normas "de autoridad", que se refieren a la legitimidad del sistema, y que abarcan tanto a la monarquía como al Parlamento, incluido el primer Ministro, y que hacen a la tradición de los poderes supremos aceptados por la

población, del tramo orgánico de la Constitución, referido a la estructura de toma de decisiones y ejercicio del poder⁸.

8. BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, London, Ed. Fontana, 1993. La 1ª edición fue en 1865. Asimismo, PUNTE, Roberto A., "La Constitución Inglesa", en *elDial.com* (DC577), Suplemento de Derecho Constitucional, 7-3-2005.

No cabe duda sobre que Rosas conoció durante su gobierno en profundidad las instituciones inglesas, pues negoció activamente con la Corona, durante los conflictos armados de 1845 a 1850. No hay, sin embargo, una mención específica en su pensamiento político diferente de la reiteradamente repetida opinión, de no ser el momento oportuno hasta tanto no estuviera el país pacificado y en orden para dictarse otra forma de Constitución. Este era un lugar común, como se ha visto, fuertemente arraigado entre muchos de sus contemporáneos. Así, surge de la citada carta de Las Heras. El único documento integral, con una visión política de su gobierno, y con la que coinciden los historiadores, es la denominada Carta a Juan Facundo Quiroga, dictada en la hacienda de Figueroa, San Antonio de Areco, el 20 de diciembre de 1834. Expresó allí: "[...] nadie pues más que usted y yo pueda estar persuadido de la necesidad de una organización y un gobierno general y de que es el único medio de darle ser y responsabilidad a nuestra República [...]", y también que los medios proporcionados a su ejecución no pueden ser otros que el ordenamiento de las partes que deben componerlo. Sostiene que la presión por la organización nacional, mal llevada, ha determinado la irritación de los ánimos, descarrío de las opiniones, choque de intereses, intrigas e inmoralidades y fraccionamiento en bandas de la sociedad. Pero "una república federativa es quimérica y desastrosa [...] mientras no se componga de estados bien organizados en sí mismos, porque conservando cada una su soberanía e independencia, la fuerza del poder general con respecto al interior de la República, es casi ninguna y su principal y casi toda su investidura es de pura representación para llevar la voz a nombre de todos los estados confederados en su relaciones con las naciones extranjeras [...]"; de ahí que se requiera que "dentro de cada estado en particular (haya) elementos de poder para mantener el orden respectivo [...]". Acude al ejemplo norteamericano, en cuanto que la república originaria no "ha admitido en la confederación nuevos pueblos y provincias formadas después de la independencia", sino cuando se han puesto en estado de regirse por sí solos. Luego, al plantear que uno de los problemas más graves a considerar es la sede del Gobierno Federal, cuestión que avizora, de mucha gravedad y trascendencia, y toma como ejemplo de nuevo la necesidad que llevó a los norteamericanos a fundar la ciudad de Washington, agrega que el segundo tema de gravedad es la creación del presupuesto, "un fondo nacional permanente que sufrague todos los gastos generales, ordinarios y extraordinarios, el pago de la deuda tanto exterior como interior [...], etc. [...] la creación de un Banco Nacional con la capacidad de emitir monedas, etc. [...]", y no vale la pena extenderse más, puesto que el documento es conocido, concluyendo "que mientras no haya un espíritu de paz y tranquilidad general, resulta imposible avanzar en tal tipo de organización general". (IRAZUSTA, Julio, *Vida política de Juan*

Esto es, actualmente, temas tales como el sistema de partidos, la concentración de poder en el Ejecutivo, el régimen electoral, y la aun existente inserción en la Unión Europea, con sus límites implícitos a las libertades económicas y de legislación del gobierno.

De un modo idealizado se ha podido sostener que confluyen en ella elementos de monarquía, aristocracia y democracia; pero lo cierto es que también existe una red de intereses que decide, al que se ha denominado como el *establishment*, desde el cual operan las fuerzas verdaderas de la política en el poder.

Cuando en *El espíritu de las leyes*, publicado en 1747, Montesquieu desarrolla su tesis sobre la división de poderes, se apoya en “la Constitución de Inglaterra”. Su reflexión, sin embargo, poco tenía que ver con la realidad normativa de la Constitución inglesa, pues usaba dicha expresión en el sentido amplio con que se venía utilizando desde la antigüedad, al modo de Aristóteles, Polibio o Maquiavelo, como modo de ser o configuración del poder en un Estado, sin tomar en cuenta su carácter escrito o consuetudinario, disperso o concentrado.

Lo cierto es que la Constitución inglesa es principalmente consuetudinaria, carece de una distinción clara entre los poderes, y se halla dispersa en distintas normas. Aunque formalmente es extremadamente flexible, pues se modifica con las leyes del Parlamento, resulta, a la vez, extraordinariamente estable, por el ancla de la tradición y costumbres de mando y obediencia dentro del sistema.

4. Y precisamente, con estos caracteres es que puede hablarse de la Constitución de la Confederación Argentina previa a 1853, claramente reflejando estas características de organización del poder a través de normas dispersas, y un entramado de tradiciones y costumbres, que constituyeron, a su vez, las bases sociológicas en que se apoyó la construcción jurídico institucional del período de constitución formal inaugurado ese año.

En la proclama del gobernador Las Heras a las provincias, comunicando la “Ley Fundamental” de 1825, expresa que desde la convocatoria

Manuel de Rosas a través de su correspondencia, T. I, segunda parte, 1830/1835, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1953, pp. 137-245 y sus citas).

misma se “estableció como primera base el respeto a las autoridades e instituciones existentes”. De ahí la resolución de que cada una continuara regida por esas instituciones hasta la promulgación de una Constitución. De tal modo, el Congreso, a la vez, “ha asegurado su autoridad y la reorganización de la nación”, puesto que, así, “ha escapado 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 [...]”, si no hubiera advertido el riesgo e imprudencia de lo contrario.

Formuló una crítica de trascendencia, en cuanto al fracaso en constituir gobiernos generales, y esto surge, expresa, “de un error funesto”, cual es “comprometer a un gobierno nacional a 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”. Esto lastima los intereses municipales, y no sirve a un número de deseos laudables de cada distrito. Para conseguir, además, un Poder Ejecutivo general, es necesario formar un tesoro nacional, pero su vez esto requiere que cada provincia se organice, se conozcan con exactitud los medios y recursos provinciales, y que cada una genere sus impuestos, sobre la base del principio de que “cada provincia debe arreglar 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”. “De este modo, decretándose cada provincia sus impuestos, arreglando cada una sus gastos y juzgando de sus inversiones, quitará el gobierno general todo lo odioso de una ejecución mal apropiada y facilitarán 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”. (Conf. Sierra, Vicente, ob. cit.).

Esta necesidad de organización desde la periferia puede interpretarse de distintos modos, ya como una muestra de sabiduría política, o como un gesto conservatista de las prerrogativas de Buenos Aires, aferrada a las ventajas de su puerto y aduana.

Pero así funcionó.

En su obra sobre las Constituciones provinciales, Miguel Ortiz Pellegrini y otros nos muestran cuál era por entonces el estado organizativo en cada provincia.

Santa Fe había dictado su Estatuto Provisorio en agosto de 1819 y luego, mucho más adelante, una Constitución en julio de 1841. En septiembre de 1820 se había emitido la Constitución de la República de Tucumán, sustituida en 1852 por un nuevo estatuto provincial. Córdoba dictó su Reglamento Provisorio en enero de 1821, sustituido en 1847. También durante 1821 se dictaron la Constitución de Salta y la de Jujuy; un proyecto de Constitución para Cuyo; el Reglamento Provisorio Constitucional de Corrientes, luego formalmente la Constitución en 1824. Entre Ríos tuvo su Estatuto Provisorio Constitucional en 1822; Catamarca, un Reglamento Constitucional en 1823. Corrientes tuvo Constitución en septiembre de 1824.

Después de 1825, se destaca la Carta de Mayo dictada por la Junta de Representantes de San Juan, en julio de ese año, un cuerpo de garantías individuales más que una Constitución. En 1830 se dictó el Reglamento para la organización política de la provincia de Santiago del Estero, y un Estatuto de la provincia de Jujuy, que recién tomó forma definitiva en 1839.

Sólo Mendoza, La Rioja y Buenos Aires no se dieron Constitución alguna, aunque en esta última se encontraban formalmente organizados los Poderes Ejecutivo y Legislativo⁹.

5. En definitiva, con los caracteres de Constitución dispersa, confederal, existió una clara diferenciación como nación independiente organizada a partir de 1816 con los títulos de “Provincias Unidas del Río de la Plata” o “Confederación Argentina”, sujeto de tratados y de Derecho Internacional, y claramente con una definida identidad.

9. ORTIZ PELLEGRINI, Miguel; BORGARELLO, Esther Susana; AGUIRRE, Susana Liliana, *Las constituciones provinciales*, Córdoba, Editorial Córdoba-Marcos Lerner, 1994.

Como indudable trasfondo de toda esta nota deben mencionarse como obras fundamentales las de ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *El Federalismo Argentino*, Buenos Aires, Ed. Perrot, 1958, y su *Historia del Derecho Argentino*, Buenos Aires, Ed. Perrot, 1966; TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, *Formación del Estado Federal Argentino (1820-1852)*, Buenos Aires, Ed. Perrot, 1965. Asimismo, TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRE, Eduardo, *Historia de las Instituciones Argentinas*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2001.

Fue esto lo que le permitió decir a Alberdi que el mayor enemigo de la Constitución no era tanto Rosas como las distancias y los desiertos. Y definir el gran objetivo futuro de poblar esos desiertos con las reglas del progreso y de igualdad ante la ley, zanjando la disputa partidaria con la consigna de unión federativa. Esto es lo nuclear de las *Bases...*, en donde, no obstante, su retórico planteo de que la Confederación no pasaba de ser una “simple asociación tacita e implícita”, carente de “constitución y de leyes generales que hagan sus veces”, le permite formular su brillante propuesta de unión federativa, a partir de una nueva “Constitución que sirva de regla para la conducta de los gobernantes” (ob. cit.).

Y si bien, desde lo político fue difícil hacer concretas estas propuestas, debe advertirse que existía un previo terreno de Derecho Público que lo hizo posible.

La cuestión de la conformación del Estado Federal fue analizada en profundidad por varios autores. De ellos cabe destacarse el estudio de Zorraquín Becú, a partir de las ciudades con Cabildos, y luego los de Tau Anzoátegui, sobre la conformación de las ramas del Estado Federal Argentino. Cabe añadir, pues, esta consideración que aquí se hace sobre la estructuración de un Derecho Público local, que de alguna manera precedió a la Constitución, y que tuvo su “forma organizativa” a través de la denominada Ley Fundamental de 1825 y el Pacto Federal de 1831, que dieron estructura orgánica a esta Constitución dispersa del Estado confederal.

Este fue reconocido con personería de Derecho Internacional Público en las relaciones exteriores, así como en el orden interior¹⁰.

10. Precisamente en el campo de las relaciones exteriores, si bien no abundaron, hubo coincidentes manifestaciones de identidad institucional durante todo el período. Luego de la Declaración de la Independencia, el Directorio suscribió, en 1817, un tratado particular con el Estado de Chile por las “Provincias Unidas del Río de La Plata”. Gran Bretaña había acreditado Cónsul en 1824 y reconoció la independencia siendo Primer Ministro George Canning, firmándose, primero, un acuerdo y, luego, un tratado, el 12 de mayo de 1825, con “Su Majestad Británica”, con dicho título de “Provincias Unidas del Río de la Plata”. Igualmente como “Provincias Unidas” fue reconocida nuestra Independencia por el Emperador de Brasil, el 24 de mayo de 1827. En cambio, en la convención con Francia del 15 de mayo de 1834 se utiliza la deno-

No hay entre la documentación existente una referencia puntual a los planes de Rosas, mucho más allá del repetido mantra por todos los que ejercieron funciones de poder durante aquellos años, de que

minación “República Argentina”, y, tal como luego quedara plasmado en el artículo 35 de la Constitución de 1853, hay un uso indistinto de estas denominaciones para designar a nuestro país. Así, en 1838 el reconocimiento por el Rey de Cerdeña es con el nombre de Confederación Argentina. Y el tratado “entre la Gran Bretaña y la Confederación Argentina”, del 24 mayo 1839, para la abolición del tráfico de esclavos, figura suscripto entre “Su Majestad la Reina del Reino Unido de la Gran Bretaña a Irlanda y la República Argentina”, también denominada en el curso del documento indistintamente República Argentina o Confederación Argentina. Lo mismo ocurre en el Tratado Arana-Mackau, del 29 de octubre de 1840. En cambio es tratada como “Confederación Argentina” en el protocolo sobre el reconocimiento, por el Cónsul de Dinamarca, de la soberanía e independencia del 20 de enero de 1841. Al suscribir, Rosas, el 24 de marzo de 1843 una alianza ofensiva y defensiva con el Emperador de Brasil, para la pacificación del Río Grande del Sur y la República Oriental del Uruguay, invoca sus títulos de “Gobernador y Capitán General de la provincia de Buenos Aires Encargado de las Relaciones Exteriores de la Confederación Argentina”. En la declaración suscrita en abril de 1843, por la Ciudad Hanseática de Bremen, se menciona al país como República de la Confederación Argentina. Asimismo, los “Protocolos de reconocimiento de la soberanía e independencia de la Confederación Argentina” fueron suscriptos, en 1844, en marzo, con la ciudad Hanseática de Hamburgo, y el 28 de septiembre con el Rey de Prusia, y en enero de 1846, con el Reino de Suecia y Noruega. En 1849 se firmó una convención con el Reino Unido para el restablecimiento de las relaciones de amistad, y en agosto de 1850, igual tratado con Francia.

(conf. Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de tratados. <http://tratados.gob.ar>, ditra@mrecic.gov.ar).

Todo ello demuestra una definida personalidad institucional en el ámbito internacional, lo que lleva a Alberdi a remarcar, en sus *Bases*, “la unidad diplomática, externa o internacional consignada en tratados celebrados con Inglaterra, con Brasil, con Francia, etc., cuyos actos forman parte de la constitución externa del país, sea cual fuere”. Agrega, en el mismo capítulo, “la ley, constitucional o civil, es la regla de existencia de los seres colectivos que se llaman Estados [...] el Congreso argentino constituyente no será llamado a hacer la República Argentina ni a crear las reglas o leyes de su organismo normal, no podrá reducir su territorio, ni cambiar su constitución geográfica [...] vendrá [...] a escribir las leyes naturales en que todo eso propende a combinarse y desarrollarse del modo más ventajoso a los destinos providenciales de la República Argentina”. Serán, pues, “[...] los hechos, la realidad, que son obra de Dios y existen por la acción del tiempo y de la historia anterior de nuestro país, los que deben imponer la Constitución que la República Argentina reciba de las manos de sus legisladores constituyentes” (ob. cit., capítulo XVIII).

se habría de constitucionalizar definitivamente un Estado Federal, cuando estuvieran dadas las condiciones de paz y orden en el interior del país; esto es, cuando hubieran cesado los enfrentamientos civiles y las amenazas extranjeras.

Ahora bien, debe tenerse presente que los ataques exteriores, en busca del dominio de los grandes ríos con fines comerciales y de factoría, fueron una constante en la etapa de expansión británica durante el siglo XIX; siendo dos víctimas de esta situación tanto la India como China. El Río de La Plata, en ese sentido, merece el elogio de no haber sucumbido ante esa posición imperialista. De ahí la felicitación y legado de su sable por San Martín a Rosas, como fruto de una reflexión estratégica en orden a la singularidad que significó, en términos mundiales, la exitosa defensa de la independencia de las aguas interiores, por parte del Gobierno Confederal.

Para acercarnos al cierre, cabe recordar las reflexiones de Alberdi sobre las dificultades propias de conformar un Estado y su contrafigura: su rica enumeración de los precedentes que permitieran la conformación de la Unión Federal que él preconizaba y que, a su vez, encontraba una lista igual de dificultades, de las cuales, sin duda, la que él considera principal era la falta de población, y las extensas distancias.

Cabe agregar un colofón sobre esta reflexión, y es que, dictada la Constitución de 1853, con la excepción de Buenos Aires, otra singularidad difícil de encuadrar en todo este período, pero fácil de entender a través del análisis económico de la política, nos encontramos con la actitud de las provincias con posterioridad a 1853, y su promulgación de Constituciones locales ajustadas a la nueva Constitución Federal. Esto demuestra uno de los argumentos centrales de este artículo, consistente en la capacidad de los gobiernos locales para asumir, en términos jurídico constitucionales, la nueva realidad a la que habían colaborado a que se conformara.

Hubo una rápida concreción de las nuevas Constituciones provinciales, que, según disponían los artículos 5º y 103 de la Constitución de 1853 –lo que fuera derogado en 1860–, debían ser “revisadas por el Congreso” en forma previa a su promulgación. Por la Ley N° 9 de 1854 se estableció un plazo de ocho meses para el dictado de las Constituciones provinciales. Y en base a eso, se fueron recibiendo en

el Congreso de Paraná las nuevas Constituciones, y se aprobaron, en agosto de 1855, las de Mendoza (Ley N° 36), La Rioja (Ley N° 37), San Luis (Ley N° 39) y Catamarca (Ley N° 40); y en septiembre del mismo año, las de Salta (Ley N° 45), Córdoba (Ley N° 46), Jujuy (Ley N° 51). En agosto de 1856, las de Santa Fe (Ley N° 76), Santiago del Estero (Ley N° 86), Tucumán (Ley N° 87), San Juan (Ley N° 89) y Corrientes (Ley N° 97), y, finalmente, Entre Ríos, que había estado transitoriamente federalizada, en 1860 (Ley N° 229). Buenos Aires, a la sazón secesionada, había dictado su propia Constitución en 1854, declarando límites que incluían a la provincia de Mendoza y se extendían hasta la frontera con Chile, incluyendo la Patagonia¹¹.

En definitiva, si hay algo que se advierte en el texto decisional plasmado a partir del Protocolo de Palermo y el Acuerdo de San Nicolás, como culminación del proceso iniciado en 1816, es la existencia de una fuerte base jurídica que sirvió a la política para generar una difícil pero luego probadamente exitosa organización de un gobierno general, con reglas de Derecho no solo para sus contemporáneos sino además para las multitudes que de todo el mundo acudieron a sumarse a nuestra aventura nacional.

11. *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires, Editorial La Ley, T° 1852-1880, 1954. Sin perjuicio de las cesiones que puedan hacerse en el Congreso General, se declara: que su territorio se extiende Norte-Sud, desde el arroyo del Medio hasta la entrada de la cordillera en el mar, lindando por una línea al Oeste-Sudoeste, y por el Oeste con las faldas de las cordilleras y por el Nordeste y este con los ríos Paraná y Plata y con el Atlántico, comprendiendo la Isla de Martín García y las adyacentes a sus costas fluviales y marítimas.