

LA CONSTITUCION DE 1826 COMO ANTECEDENTE Y FUENTE DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Carlos E. Colanetti

1. - El 9 de mayo de 1824, el General Gregorio de Las Heras asumió la gobernación de la Provincia de Buenos Aires. Su administración continuó con las mismas tendencias que había impuesto a su gestión el General Martín Rodríguez. Basta una somera lectura a los documentos y diarios de la época, para advertir que la ciudad de Buenos Aires había transitado, durante esos años, por un lapso de progreso. La influencia porteña se extendía a las provincias interiores, en las que se manifestaba interés por organizarse definitivamente.

Buenos Aires había comisionado a los doctores Diego Estanislao Zavala y Antonio de Castro, para que exploraran en el interior la opinión que pudiera suscitar la reunión de un Congreso Nacional. Estos volvieron con la impresión de que, en general, las tendencias eran favorables a ella.

Había consenso de que era indispensable contar con una autoridad nacional que representase internacionalmente a la República, a fin de que no fuese el gobierno local de Buenos Aires el que concluyere los tratados y recibiere los representantes diplomáticos como había ocurrido con los de Gran Bretaña y Estados Unidos. Por otra parte, la situación, muy próxima, de beligerancia con Brasil hacía indispensable la existencia de un poder central que coordinara y dirigiera los esfuerzos que las provincias estaban dispuestas a realizar, pues existía acuerdo entre ellas sobre la necesidad de reanudar la guerra si fuera preciso.

Por la ley del 27 de febrero de 1824, la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires autorizó al Ejecutivo para "invitar a los pueblos de la Unión a fin de reunir lo más pronto posible la Representación Nacional y tomar todas las medidas que conduzcan a la realización de tan importante acto". Se dispuso que la base de la representación sería la establecida en el Reglamento Provisorio de 1817, es decir un diputado por cada quince mil habitantes, pero el sistema electoral sería directo (*).

El 15 de noviembre —luego de que se hubieran recibido las comunicaciones afirmativas de las trece provincias que formaban la Unión, pues Jujuy recién aparece como entidad autónoma en 1824, la Provincia de Buenos Aires dictó una ley por la cual se reservaba el derecho de aceptar o rechazar la Constitución que presentase el Congreso.

El 6 de diciembre de 1824 se realizó la primera sesión preparatoria

y en la segunda se aprobaron los diplomas de veintiséis diputados, de los cuales ocho eran representantes de Buenos Aires (*).

3. - El Congreso quedó inaugurado formalmente el 16 de diciembre, adoptando como denominación la de Congreso General Representante de las Provincias Unidas de Sud América, que fue utilizada en la declaración de la Independencia y en la Constitución de 1819. Esta fue sustituida, como veremos más adelante, al aprobarse la ley fundamental.

El 23 de diciembre, don José Francisco Acosta, diputado por Corrientes, presentó un proyecto de dieciocho artículos que denominó Ley Fundamental, en la cual se formulaban las grandes líneas que servirían como marco para la futura labor del Congreso. El proyecto fue girado a la Comisión de asuntos constitucionales, que se expidió el 17 de enero de 1825, reduciendo el texto a ocho artículos. El mismo día comenzó su discusión y luego de arduos debates —en los cuales, en última instancia— el tema central fue la polarización unidad-federación, el día 25 de enero se aprobó la Ley Fundamental.

Este documento y las discusiones que se suscitaron durante el debate merecen algún detenimiento, dado que —agotado después del fracaso práctico de la Constitución de 1819, el debate sobre la forma de gobierno— desde las primeras sesiones del Congreso se desarrolló el relativo a la forma de estado unitario o federal. También se expusieron posiciones intermedias como la sustentada por Juan José Paso, que entendía que algunas provincias podían organizarse en federación y otras quedar sometidas a un régimen centralizado (**).

Por el artículo primero se dio por establecido que las provincias se hallaban unidas por un pacto "desde el momento en que se constituyeron en nación independiente". Como consecuencia de ese pacto que "reproducen por medio de sus diputados y del modo más solemne", "protestan de nuevo emplear todas sus fuerzas y todos sus recursos para afianzar su independencia nacional y cuanto pueda contribuir a su felicidad".

Con ello se reafirmó el principio de la preexistencia de una unidad desde el momento en que se declaró la independencia y se cumplió uno de los objetivos básicos del Congreso: lograr la coordinación en el esfuerzo bélico que debía realizarse frente al Imperio del Brasil. Por otra parte, por esta disposición, los representantes de todas las provincias ratificaron la declaración hecha por el Congreso de 1816, considerando dicha declaración como un pacto. Esto es de relevante importancia jurídica, dado que en el Congreso de 1824/27 se encontraban representadas las provincias del litoral, incluida Misiones, que no habían concurrido a Tucumán por los problemas planteados por la sublevación de Artigas.

El artículo segundo afirmaba: "El Congreso General de las Provincias Unidas del Rio de la Plata es y se declara constituyente". Sin duda, este solo artículo justificó la denominación de fundamental que se dio a la ley.

En primer lugar, estableció la denominación de la república, reformando lo dispuesto en el proyecto y adoptando uno de los tres nombres oficiales actuales, de acuerdo con lo que quedó establecido por el artículo 35 incorporado por la reforma de 1860. Por otra parte, ratificó la investidura constituyente del Congreso, es decir su competencia para decidir "per se" sobre la forma de gobierno y de estado a adoptarse. El punto reviste

singular importancia, puesto que gran parte de los debates del Congreso se basaron en la necesidad del consentimiento de las provincias a efectos de que decidieran sobre la forma de estado, a pesar de que el cuerpo constituyente tenía facultades suficientes para expedirse, en virtud de que al dictarse la ley fundamental estaban representadas todas las provincias.

El debate sobre el artículo tercero dio lugar a que se discutiera la necesidad de la formación de un fondo común para sufragar los gastos de la Unión y la posibilidad de que la Nación se constituyera en las circunstancias históricas vigentes. En su transcurso Juan José Paso insistió sobre su opinión de que era preferible organizar primero las provincias, para que una vez finalizado ese proceso, se dictara la Constitución definitiva para la Nación. Concluido éste, el artículo tercero quedó aprobado en la forma propuesta por la Comisión: "Por ahora y hasta la promulgación de la Constitución que ha de reorganizar el Estado, las provincias se regirán interinamente por sus propias constituciones".

Los artículos cuarto y quinto se referían a la competencia del Congreso, el que "expedirá progresivamente las disposiciones que se hiciesen indispensables", "a los efectos de la independencia, integridad, seguridad, defensa y prosperidad nacional". Con esta norma el Congreso ratificó su voluntad de que un órgano de índole nacional centralizara la conducción de los esfuerzos bélicos. A su vez, introdujo en nuestro derecho la cláusula de la prosperidad, que luego Alberdi desarrollara con tanto brillo en el Proyecto de Constitución que agregó como apéndice de la segunda edición de las "Bases" y que luego fue incorporada al texto hoy vigente.

En el artículo sexto se estableció: "La Constitución que sancionará el Congreso será ofrecida oportunamente a la consideración de las Provincias y no será promulgada ni establecida en ellas hasta que no haya sido aceptada". La solución de este artículo fue diferente de la adoptada por la Constitución de 1819, que no hacía referencia a la aceptación provincial y disponía únicamente: "Esta Constitución será solemnemente jurada en todo el territorio del Estado" (art. CXXXVI). También difería de la Constitución de América del Norte, que estableció la necesidad de la ratificación previa por parte de las convenciones de nueve estados, es decir tres cuartas partes de las que habían enviado diputados al Congreso (*).

Finalmente, en el artículo séptimo se encomendó provisoriamente al Gobierno de Buenos Aires la gestión de las relaciones exteriores y la ejecución y comunicación de las resoluciones que expidiera el Congreso (*). Esta disposición quedó sin efecto al dictarse el 6 de febrero de 1826 la ley que organizó el Poder Ejecutivo Nacional Permanente.

De este modo se forjó uno de los hitos que permitió la prosecución de los trabajos del Congreso, que culminarían más tarde con el dictado de la Constitución.

3. - En la sesión del 14 de abril de 1825 se encargó a la Comisión de Negocios Constitucionales la redacción de un proyecto de Constitución y en consecuencia se desarrolló un debate que duró más de un mes sobre si era previo que las provincias se expidieran sobre la forma de estado que sería adoptada, decidiéndose finalmente, por ley del 21 de julio, elevar la consulta (*).

Roción el 16 de junio de 1826, luego de que el Congreso hubiera dictado

leyes de importancia capital como la que organizó el Poder Ejecutivo Nacional permanente, a que hemos aludido, que permitió el acceso de don Bernardino Rivadavia a la Presidencia; la que creó un Banco Nacional; la que decidió la hipoteca de la tierra pública en garantía de un préstamo a acordarse para financiar las operaciones contra el Imperio del Brasil; la ley de nacionalización de la Capital, su Aduana y de la Provincia de Buenos Aires, que fue dividida en dos jurisdicciones, se decidió considerar el problema de la forma de gobierno que debía adoptarse. En puridad se refería a la forma de estado, puesto que ya había consenso definitivo sobre la forma representativa, republicana y presidencialista. La Comisión de asuntos constitucionales entendía que la decisión de sobre este tema era previa a la presentación definitiva del Proyecto.

De acuerdo con las constancias del Libro de Actas del Congreso, el miembro informante don Manuel Antonio de Castro, al comienzo de dicha sesión, afirmó: "Las provincias o sus asambleas representativas se han explicado en estos términos: las provincias de Córdoba, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero han manifestado su opinión por el gobierno representativo, republicano federal, las provincias de Salta, Tucumán y Rioja se han pronunciado por la misma naturaleza de gobierno bajo la forma de unidad o concentrado, las provincias de Catamarca, San Luis y Corrientes se han librado en esta parte a lo que delibere el Congreso, las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Banda Oriental y Misiones no han pronunciado su opinión (*).

En cambio, Luis V. Varela afirma: "Evacuada esa consulta según las constancias del Diario de Sesiones del Congreso de 1826, las Provincias emitieron sus opiniones en la forma siguiente:

Por la federación: 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: Montevideo, Corrientes, San Luis, Catamarca y Tarija.

No emitieron voto: Buenos Aires y Misiones (*).

Pero lo que es evidente, hechos anteriores lo advierten (*) y posteriores lo confirman, es que existía —más allá del mero cómputo de votos— un fuerte movimiento provincial que no estaba dispuesto a aceptar una Constitución bajo la forma unitaria.

Finalmente, el 14 de julio de 1826 se puso a consideración del Congreso un decreto por el cual se proponía que la Comisión de Negocios Constitucionales redactara un proyecto de constitución sobre la base de un gobierno "representativo, republicano consolidado en unidad de régimen". Luego de un extenso debate se sancionó el decreto por 43 votos contra 11, con lo cual quedó definida la forma de estado a adoptarse.

El 29 de agosto de 1826 ésta elevó su despacho, suscripto por Valentín Gómez, Manuel Antonio de Castro, Francisco Remigio Castellanos, Eduardo Pérez Bulnes y Santiago Vázquez, que entró en consideración del Congreso el 1º de septiembre. El día 11 comenzó su discusión que se prolongó hasta el 24 de diciembre, en que el Congreso dio fin a su tarea constitucional.

Lamentablemente, por no haber concordado con los deseos de los pueblos, se inaugura un nuevo período de luchas internas y un lapso durante el cual se perfila la idea de reorganización mediante un sistema de pactos interprovinciales que ratifican la voluntad de constituirse bajo la forma de estado federal.

4. - La Constitución de 1826 constituye un trabajo teórico de sólido valor jurídico y fue elaborada en forma meditada y minuciosa. Como bien afirma Seco Villalba: "La preparación de los constituyentes de 1826 hace honor a los cuerpos legislativos nacionales. Había allí hombres nuevos y otros antiguos forjadores de la emancipación argentina. Próceres que habían formado parte de la Asamblea de 1813, como los doctores José Valentín Gómez, Pedro Feliciano Cavia y José F. Ugarteche; y del Congreso de Tucumán como eran Narciso de Laprida y Juan José Paso, este último cargado con el prestigio que le diera el haber actuado en la Primera Junta, al lado del inmortal Mariano Moreno. Estos hombres supieron valorar los precedentes y por esta causa decidieron mejorar lo pasado, antes de ponerse a redactar una obra nueva, para llegar a lo mismo" (1).

Dentro del grupo federal se hallaban, entre otros, Manuel Dorrego y Manuel Moreno. Ambos profundos conocedores —como lo revelaron durante los debates— del sistema institucional de los Estados Unidos, que habían visto en funcionamiento. El primero —de acuerdo con lo que declaró en la sesión del 3 de febrero de 1826— había residido en aquel país durante 5 años. Dorrego lo había hecho desde marzo de 1817 hasta principios de 1820 (2).

Es indudable, y así lo expuso la Comisión redactora en el Manifiesto con que acompañó el proyecto de Constitución (3), que ésta fue una reelaboración de la de 1819, adaptada a las circunstancias del momento.

Desde el punto de vista de su método estaba compuesta de diez secciones divididas en ciento noventa y un artículos.

4.1. - La sección primera se denominaba "De la Nación y su Culto". El artículo 1º expresaba: "La Nación es para siempre libre e independiente de toda dominación extranjera, y el 2º: "No será jamás el patrimonio de una persona o de una familia". Aun cuando Ravignani sostiene que constituyen reafirmaciones del principio republicano, son una transcripción textual, con alguna interpolación del artículo 2º de la Constitución monárquica de Cádiz de 1812 (4).

El artículo 3º, que se refiere a la religión, fue motivo de una extensa discusión en la cual se manifestó la evolución operada en el Plata en materia de libertad religiosa. Ella quedó concretada jurídicamente en el tratado suscrito el 2 de febrero de 1825 entre los Plenipotenciarios Manuel J. García, secretario de Relaciones Exteriores del Poder Ejecutivo Nacional, y Woodbine Parish, Cónsul General de S. M. Británica en la Ciudad de Buenos Aires, por la cual se estableció la libertad religiosa para los súbditos ingleses residentes en las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Si confrontamos los artículos pertinentes de la Constitución de 1826 con la de 1819, que fue su fuente, advertimos esa tendencia hacia la liberalización.

Art. I.—La Religión Católica, Apostólica Romana es la religión del Estado. El gobierno le debe la más eficaz y poderosa protección y los habitantes del territorio todo respeto, cualquiera que sean sus opiniones privadas.

Art. II.—La infracción al artículo anterior será mirada como una violación de las leyes fundamentales del país.

La sección segunda de la Constitución trata "De la Ciudadanía". La Carta de 1819 no contenía provisiones al respecto, pero si las tenían los proyectos presentados ante la Asamblea del año 1813 por la Comisión Patriótica y por la Comisión especial designada por el Triunvirato, el Estatuto de 1815 y el Reglamento de 1817 (**).

El Congreso realizó una meditada tarea en la elaboración de las disposiciones concernientes a esta materia, utilizando como antecedentes, en especial, los artículos 24 y 25 de la Constitución de Cádiz y los capítulos pertinentes del Reglamento de 1817 (**).

En líneas generales, los requisitos para ser ciudadano eran los mismos que en los antecedentes patrios citados, pero se establecieron algunas variantes fundamentales:

En primer lugar se suprimió el presupuesto de la residencia. Se decidió asimismo que el "status" del ciudadano correspondía no sólo a "todos los hombres libres nacidos en el territorio", sino también "a los hijos de éstos, dondequiera que nascan" (art. 4^o). Con lo que adoptó un sistema mixto de "jus solis" y "jus sanguinis".

En tercer lugar, la Constitución de 1826 suprimió las interdicciones que, con respecto a los españoles, mantenían los documentos anteriores. En efecto, tanto el Estatuto como el Reglamento siguiendo en esto el proyecto de la Sociedad Patriótica de 1813, disponían que "Ningún español europeo podrá disfrutar del sufragio activo y pasivo mientras la independencia de estas provincias no sea reconocida por el gobierno de España".

En el sistema de 1826 se suprimieron tanto las distinciones entre españoles y demás extranjeros como las diferencias de requisitos para el voto activo y pasivo.

Los extranjeros eran divididos en tres grupos: a) los que hubieran combatido o combatieron en los ejércitos de mar y tierra de la República, que como en los antecedentes eran equiparados a los nativos; b) los establecidos en el país, antes de 1816 que procedían a la ciudadanía con el solo requisito de la inscripción en el Registro Cívico y c) los demás extranjeros establecidos o que se establecieron después de esa fecha, quienes deberían solicitar carta de ciudadanía.

Los motivos de la pérdida de la ciudadanía fueron los mismos que

en el Reglamento de 1817⁽¹⁴⁾. Se excluyeron, no obstante, como causales, la naturalización en país extranjero y el estado de deudor dolosamente fallido. Siguiendo los sistemas de la constitución española de 1812 y la francesa de 1785⁽¹⁵⁾, ellas fueron incluidas entre las causales de suspensión, a las que se añadió la circunstancia de ser "peón jornalero o simple soldado de línea" (art. 6º).

Este requisito dio lugar a un extenso debate en el cual la oposición federal, principalmente por intermedio de Manuel Dorrego, expuso su posición a favor de la democracia como forma de gobierno opuesta a la plutocracia o lo que éste denominaba "aristocracia del dinero". Dorrego sostuvo que los ciudadanos comprendidos en estas categorías, más los "criados a sueldo", equivalían a un ochenta por ciento de los votantes, lo que le permitió insistir sobre el carácter eminentemente restrictivo de la legislación propuesta. No obstante, por una mayoría de 43 votos contra 11, el artículo 6º quedó sancionado de la siguiente manera: "Se suspenden (los derechos de ciudadanía) primero, por no haber cumplido veinte años de edad no siendo casado; segundo, por no saber leer ni escribir (esta condición no tendrá efecto hasta quince años de la fecha de la aceptación de esta constitución); tercero, por la naturalización en otro país; cuarto, por estado de deudor fallido declarado como tal; quinto por el de deudor del tesoro público que legalmente ejecutado para el pago, no cubre la deuda; sexto, por el de demencia; séptimo, por el de criado a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea, notoriamente vago o legalmente procesado en causa criminal en que pueda resultar pena corporal o infamante".

4.2. A continuación, en la sección tercera y bajo el título "De la forma de Gobierno" comienza la regulación de los aspectos orgánicos.

En el artículo séptimo se estableció la definición que en última instancia acarrearía el fracaso del Congreso: "La Nación adopta para su gobierno la forma representativa republicana, consolidada en unidad de régimen". Este dispositivo era transcripción casi literal del decreto del 31 de julio, al que hemos aludido, por el cual se dispuso que la Comisión redactaría el proyecto de acuerdo con la forma unitaria⁽¹⁶⁾.

La otra disposición de la sección (art. 8) afirmaba: "Delega a tal efecto el ejercicio de su soberanía en los tres altos poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, bajo las restricciones expresadas en esta Constitución". Este artículo expresa el mismo principio que el CV de la Constitución de 1819⁽¹⁷⁾. Los constituyentes de 1826 se limitaron a hacer más concisa y clara su redacción.

4.3. La sección cuarta trata la "Del Poder Legislativo". Es del caso advertir que conservó el mismo método que su antecedente de 1819; y que la división en cinco capítulos y sus correspondientes títulos, es idéntica a la Constitución de 1853/60.

El capítulo primero se denominaba "De la Cámara de Representantes".

La principal modificación que incorporó en la materia fue la adopción del sistema de elección directa de los representantes. En consecuencia, se apartó de lo establecido por todos los antecedentes nacionales, que siguiendo la fórmula de la Constitución de Cádiz adherían a la elección indirecta⁽¹⁸⁾.

En el artículo once se estableció el número de representantes que elegiría cada provincia para la primera legislatura. Es pertinente subrayar, a este respecto, que la Constitución de 1853/60 (art. 34) conservó una composición casi idéntica⁽¹⁾. La disposición siguiente se refiere a la realización de un censo cada ocho años con el objeto de fijar la base futura de dicha representación. Esta norma es fuente directa y textual del actual artículo 39, con la única diferencia de que el censo ahora previsto es decenal.

Los artículos 15 a 19 se refieren a los requisitos para ser diputado, la duración de los mandatos, la facultad de iniciativa de la Cámara en cuanto a contribuciones y al juicio político. Todos ellos son transcripciones casi textuales de los artículos V a VIII de la Constitución de 1819 y fuente de los artículos 42, 44 y 45 de la carta vigente.

En lo que se refiere a los funcionarios posibles de ser acusados por juicio político, las adiciones adoptadas en 1826 y 1853 fueron muy similares. Ambos textos incluyeron al Presidente de la República y sus Ministros, a los miembros de ambas Cámaras y a los de la Alta Corte de Justicia. En 1853 el campo de la acusación se amplió sólo al Vicepresidente (cargo no previsto en 1826) y a los Gobernadores. Como es sabido, en la reforma de 1860 se excluyeron estos últimos funcionarios y los legisladores de ambas Cámaras y se incluyó a los miembros de los "demás Tribunales inferiores de la Nación"^(2 bis).

La Constitución de 1826 modificó también, en forma sustancial, las provisiones de la Constitución de 1819 referentes a la composición del Senado y forma de elección de sus miembros. Realizó en este sentido una labor original que se apartó de los antecedentes nacionales —expuestos en los Proyectos presentados a la Asamblea de 1813— y extranjeros. Se estableció (art. 22) que este cuerpo estaría compuesto por un número de individuos igual al doble del número de provincias. La elección se realizaría en forma indirecta y los electores —que se reunirían en la capital de cada provincia— debían votar por dos individuos, "de los que al menos uno no sea natural ni vecino de la provincia que lo elija" (art. 23). Con esto se trataba de reducir el carácter de representación provincial del cuerpo.

Los demás artículos del capítulo se refieren a los requisitos para ser Senador (art. 24), a la duración de los mandatos y su renovación (art. 26), a la sustanciación del juicio político (arts. 25 y 27) y a la compensación de los Senadores por sus servicios (art. 28). Son reformulaciones de los artículos XI, XII y XVII a XX de la Constitución de 1819 y fuente inmediata de los artículos 48, 51 (primera parte) y 52 (segunda parte) de la Constitución de 1853/60.

4.3. Por razones de método he de referirme ahora al Capítulo IV de la Constitución que regulaba las atribuciones del Congreso de la Nación.

En 1826 se incluyó, por primera vez en nuestros documentos constitucionales, un sistema tendiente a delimitar entre recursos nacionales y provinciales. Por tanto, se confieren atribuciones al Congreso que tienen relación con la creación del Tesoro Nacional y el sistema rentístico de la Nación. El tema había constituido una de las primeras preocupaciones de la Asamblea y se había debatido con extensión al tratarse la Ley Fundamental⁽³⁾.

En el artículo 44 se atribuyó al Congreso la facultad de "Fijar cada año los gastos generales con presencia de los presupuestos presentados por el Gobierno", competencia que, a pesar de ser fundamental, se había omitido en 1819⁽¹⁾. En los artículos 46 y 47 se establecieron las atribuciones en materia de recursos, las que correlacionadas con los artículos 147 y 148 —que se hallan en los capítulos referentes a los gobiernos de provincia— constituyen un antecedente de importancia para la interpretación del sistema actual, dado que ambos son en esencia similares.

En el sistema de 1826 —de acuerdo con las atribuciones conferidas al Congreso— el Tesoro Nacional estaba formado: a) por los derechos de importación y exportación (art. 46 - 1ª parte); b) por las contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio, que se impongan por un tiempo determinado, que no pase los dos años, para atender urgencias del Estado (art. 46 - 2ª parte) y c) por los empréstitos que hayan de negociarse sobre los fondos del Estado (art. 47).

De acuerdo con el artículo 4 de la Constitución vigente, el Tesoro Nacional está formado: a) por el producto de los derechos de importación y exportación; b) por la renta de correos; c) por las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente imponga el Congreso General y d) por los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad pública. En consecuencia, si exceptuamos la venta y locación de tierras de propiedad nacional y renta de correos, a la que aludiremos más adelante, y algunos matices respecto de la percepción de impuestos directos e indirectos, los recursos del Estado Central resultan los mismos en 1826 y 1853.

Veamos, por tanto, cada uno de ellos, de acuerdo con lo previsto en 1826.

a) Derechos de importación y exportación

La Constitución de 1819, en la primera parte del artículo XXXIII —Capítulo IV, "Atribuciones del Congreso"— preveía en forma genérica la facultad de "Establecer derechos...". Al no distinguir entre derechos de importación y exportación se apartó de la solución de la Constitución de Estados Unidos cuyo artículo I, sección 9ª, párrafo quinto, prohíbe expresamente al Congreso gravar la exportación.

En 1826 se aclaró la redacción incluyendo expresamente los derechos de exportación⁽²⁾. Al dictarse la Constitución de 1853, tanto el artículo 49, como el correlativo y reglamentario inciso 1º del artículo 64 (87 después de la reforma de 1860) atribuyeron al Tesoro Nacional los recursos de importación y exportación, adoptando así el sistema de 1826 y apartándose del norteamericano⁽³⁾.

Es necesario recordar aquí que los constituyentes de 1853 no pudieron en estos aspectos —a diferencia de otros que hacen a la estructura del Estado Federal— seguir el Proyecto de Constitución que Alberdi acompañó a la segunda edición de las Bases, pues este trabajo no contenía indicaciones precisas sobre la formación del Tesoro Nacional⁽⁴⁾, y si bien aludía a la facultad del Congreso para crear y suprimir aduanas (art. 69, inc. 5º), nada expresaba sobre la distribución de dichos ingresos.

b) Empréstitos que hayan de negociarse sobre fondos del Estado

Este recurso —desde un enfoque histórico— debe necesariamente ser vinculado con otro: La venta y locación de tierras de propiedad del Estado, que —aunque no se incluyó expresamente en el texto de la Constitución de 1826— constituyó invariablemente, a partir de 1821 y hasta la definitiva organización de la República, la principal garantía de los empréstitos. Como tal fue utilizada por el Congreso de 1824/27 aún antes del dictado de la Constitución.

En efecto, el 30 de febrero de 1826 el Congreso dictó la ley que consolidó la totalidad de la deuda interna y externa, dispuso que ésta quedara a cargo del Estado Nacional y nacionalizó toda la tierra pública, aun la de provincias. Como consecuencia, decidió que quedaban "especialmente hipotecadas al pago del capital e intereses de la deuda nacional las tierras y demás inmuebles de propiedad pública, cuya enajenación se prohíbe en todo el territorio de la Nación sin precedente especial autorización del Congreso" (art. 7º).

c) La renta de correos

A pesar de que la Constitución de Estados Unidos habilita al Congreso para "establecer oficinas y servicios de correo" (art. I, sección 8ª, párrafo séptimo), ni la Constitución de 1819, ni la de 1826, contenían referencia alguna al respecto.

No obstante, dado que éste es un servicio típicamente nacional, al menos en sus aspectos interjurisdiccionales, por ley del 9 de marzo de 1826, el Congreso dispuso nacionalizarlo, dictando una ley de siguiente tenor: "Art. 1º: Quedan a disposición de la Presidencia Nacional todas las oficinas establecidas en el territorio de la República". "Art. 2º: Se autoriza al Presidente para organizar la Administración Nacional de Correos, presentando en su oportunidad a la sanción del Congreso los proyectos de ley que ésta demande". La caída del régimen hizo que este propósito no se pusiera en práctica.

d) Contribuciones que por un tiempo determinado se impongan

La Constitución de 1826 (art. 46, 2ª parte) tenía un texto idéntico a la de la Constitución de 1819 (art. 30, 2ª parte): "por un tiempo determinado que no pase de dos años imponer para atender las urgencias del Estado, contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio".

Para interpretar este artículo y el marco de las contribuciones que prevé, es necesario vincularlo con los artículos 147 y 148, que disponían: "Para cubrir los gastos del servicio interior de las provincias, los Consejos de Administración establecerán en ellas sus rentas particulares y regularán su recaudación". "Las rentas de que habla el artículo anterior consistirán precisamente en impuestos directos, pues toda contribución indirecta queda adscrita al Tesoro Común de la Nación".

Es decir que en materia de impuestos, en 1826 se estableció el siguiente sistema:

Las contribuciones indirectas eran de competencia exclusiva de la

Nación. Estos impuestos eran equivalentes a los "excises" de la Constitución norteamericana, cuyo producto, de acuerdo con el artículo 1, sección 8ª, párrafo primero, eran recurso federal. Constituían fundamentalmente impuestos al consumo, aunque en la teoría de la época también se consideraban como tales los derechos de importación (14).

Los impuestos directos, constituidos en aquel tiempo por los impuestos inmobiliarios, el impuesto al ganado, las capitaciones (antecedente del impuesto a los réditos) y las patentes, eran provinciales. Excepcionalmente, "para casos de urgencias del Estado" y "por tiempo determinado que no pase los dos años" el Gobierno Nacional tenía también competencia para imponer contribuciones directas. Estos gravámenes debían ser proporcionalmente iguales en todo el territorio.

La cláusula del artículo 46 (2ª parte), es antecedente del artículo 67, inc. 2ª, de la Constitución, como bien lo advirtiera hace muchos años González Calderón (15) con la sola diferencia de que en 1853 se suprime el lapso "que no pase de los dos años" (16) y en lugar de la calificación "para urgencias de la Nación" se estableció "siempre que la defensa, seguridad común y bien del Estado así lo exijan". Este período fue con posterioridad objeto de un extenso debate doctrinario sobre si debían concurrir las tres causas o era suficiente una sola. En definitiva, se ha optado por esta última solución, que, en la práctica, resulta equivalente al requisito "urgencias de la Nación".

Vemos pues que el sistema de contribuciones directas (salvo en lo que se refiere a la limitación del lapso) fue en 1826 similar al de 1853. En cuanto a los impuestos indirectos, fue una elaboración posterior, de la que dan suficiente cuenta los debates producidos en la Cámara de Diputados durante los años 1831, 1832, 1833 y 1834, con motivo de discutirse las leyes sobre impuestos internos, la que interpretó que se trataba de facultades concurrentes. El texto de la Constitución nada expresa al respecto (17 bis).

4.4. También merece análisis la última norma de este capítulo "De las Atribuciones del Congreso" (art. 58), que se refiere a los poderes implícitos del Legislativo y es antecedente del inciso 28 del artículo 67.

Dicha competencia estaba expresada en los siguientes términos: "Hacer, en fin, todas las demás leyes y ordenanzas de cualquier naturaleza que reclame el bien del Estado, modificar, interpretar y abrogar las existentes". Esta atribución no figuraba en la Constitución de 1819, ni en el Estatuto de 1815, ni en el Reglamento de 1817. Pero estaba prevista en el Proyecto que la Comisión especial designada por el Triunvirato presentó en la Asamblea de 1813 (Cap. XIV, art. 19) (18), que fue a su vez transcripción casi literal del artículo 1, sección 8ª, último párrafo de la Constitución de Estados Unidos.

En relación con los restantes capítulos de la sección dedicada al Poder Legislativo, es decir el tercero: "De las atribuciones comunes a ambas Cámaras" y quinto "De la formación de las leyes", creo pertinente limitarme a expresar que sus disposiciones eran —con mejoras técnicas en su redacción— casi idénticas a las correlativas de la Constitución de 1819 y fueron fuente directa de los capítulos III y V del sistema vigente, como se desprende de la siguiente confrontación:

CAPITULO III

De las atribuciones comunes
a ambas Cámaras.

Art. 31 (Primera parte): Ambas Cámaras se reunirán en la Capital y tendrán sus sesiones diarias en los meses de mayo, junio, julio, agosto y setiembre.

Arts. 32 y 34: "Cada Sala será privativamente el juez para calificar la elección de sus miembros". "Ninguna de las Salas comenzará sus funciones mientras que no hayan llegado al lugar de las sesiones y se reúnen en cada una de ellas dos terceras partes de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los que no hayan concurrido a verificarlo, en los términos y bajo los apremios que cada Sala prevendrá".

Art. 38: "Puede igualmente cada Sala corregir a cualquiera de sus miembros con igual número de votos, por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlos por inhabilidad física o moral, sobreviniente a su incorporación; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos".

Art. 30: "Los representantes en el acto de la incorporación, prestarán juramento de desempeñar debidamente el cargo y obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución".

Art. 36: "Tampoco serán arrestados... excepto el caso de ser sorprendidos in fraganti en la ejecución de algún crimen que me-

CAPITULO III

Disposiciones comunes a ambas
Cámaras

Art. 55: (Primera parte) Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1º de mayo hasta el 30 de setiembre".

Art. 56: "Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez". "Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establezca".

Art. 58: "Cada Cámara... podrá con dos tercios de votos corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación y hasta excluirlo de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir de las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos".

Art. 59: "Los Senadores y Diputados prestarán en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo y de obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución".

Art. 61: "Ningún senador o diputado desde el día de su designación hasta el de su cese, puede ser arrestado, excepto el caso de

rezca pena de muerte, infamia u otra aflictiva, de lo que se dará cuenta a la Sala respectiva con la información sumaria del hecho". (Art. 51).

Art. 37: "Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o representante, por delitos que no sean los expresados en el artículo 19, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Sala, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del tribunal competente para su juzgamiento".

Art. 39: "Cada una de las Cámaras puede hacer venir a sus Salas a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir los informes que estime convenientes".

Art. 21: "Ninguno, después de incorporado, podrá recibir empleo del Poder Ejecutivo, sin el consentimiento de la Cámara y sin que quede vacante su representación en el acto de admitirlo, salvo los empleos de escala".

Art. 22: "Serán compensados por sus servicios con una dotación que señalará la ley".

ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante u otra aflictiva, de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho".

Art. 62: "Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinando el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento".

Art. 63: "Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes".

Art. 64: "Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala".

Art. 65: "Los servicios de los Senadores y Diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación con una dotación que señalará la ley".

CAPITULO V

De la formación de las leyes

Arts. 38 y 40: "Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras que componen el cuerpo legislativo, por proyectos presentados por sus miembros o

CAPITULO V

De la formación y sanción de las leyes

Art. 68: "Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo,

por el Poder Ejecutivo... Se exceptúan de esta regla las relativas a los objetos que trata el artículo 44".

Arts. 63 y 64: "Aprobado un proyecto de ley en la Cámara en que haya tenido principio, se pasará a la otra para que discutido en ella, lo apruebe o lo deseché. Los proyectos de ley aprobados por ambas Cámaras pasarán al Poder Ejecutivo. Si el Poder Ejecutivo los suscribe, o en el término de diez días no los devuelve objeccionados, tendrán fuerza de ley".

Art. 62: "Ningún proyecto de ley desechado por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año".

Arts. 65, 66 y 67: "Si encuentra inconvenientes, el Poder Ejecutivo los devolverá con los reparos que juzgue necesarios a la Cámara donde tuvieron su origen.

Reconsiderados en ambas Cámaras... dos tercios de sufragios en cada una de ellas hará su última sanción. Las votaciones en ambas Cámaras serán entonces nominales, por sí o por no, y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa".

5. Tanto en la Constitución de 1819, la de 1826 y la de 1853, la sección segunda trata y se denomina: "Del Poder Ejecutivo". Los tres sistemas son en su mayor parte semejantes, pero es preciso reiterar que cuando se dictó la Constitución de 1826 ya se había organizado, por ley del 8 de febrero del mismo año, el Poder Ejecutivo Nacional Permanente.

Como resulta de esta ley se modificó la denominación de Director que habían tenido los titulares de este poder a partir de 1814 (20), por el de Presidente de la República que se adoptaría en definitiva (21). También en 1826 se estableció la prohibición de su reelección si no medaba el intervalo de un período (22). En lo que se refiere a la forma de elec-

excepto las relativas a los objetos que trata el artículo 44".

Arts. 69 y 70: "Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley".

"Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días".

Art. 71: (Primera parte) "Ningún proyecto de ley desechado por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año".

Art. 72: "Desechado en todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen; ésta lo discute de nuevo y si lo confirma, por la mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su sanción. Las votaciones en ambas Cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes como las objeciones del Poder Ejecutivo se publicarán inmediatamente por la prensa (23)".

ción, se modificaron sustancialmente las previsiones de 1819 que establecía que el Director debía ser elegido por el Congreso, tal cual se había previsto en el Reglamento de 1817 y también en la ley del 6 de febrero de acuerdo con la cual fue electo don Bernardino Rivadavia.

En la Asamblea de 1826 el tema fue objeto de un amplio debate que duró dos sesiones completas. Se discutieron tres posiciones: elección por el Congreso, elección directa —sistema sobre cuya conveniencia insistieron Manuel Dorrego y Pedro Cavia— y elección indirecta por electores —propuesto por la Comisión Redactora—. Finalmente éste fue el criterio que prevaleció, decidiéndose que se realizara por medio de juntas designadas por votación directa en la capital y cada provincia y que se reunirían por separado en las respectivas capitales.

Este procedimiento era similar al que fue más tarde adoptado por la Constitución de 1853, por lo que entiendo que es innecesario extenderme sobre el tema. Pero sí es importante subrayar dos diferencias. Por una parte todas las provincias designaban un número igual de electores (quince), con lo cual se disminuía el predominio de aquellas más populosas. Por otra, para ser electo era necesario lograr una mayoría de dos terceras partes de los votos de las Juntas en lugar de la mayoría absoluta del sistema actual. Si ningún candidato reunía dicha mayoría, el Congreso realizaría la designación por el procedimiento previsto para elegir Senadores. Es decir, repetiría la votación entre los tres candidatos más votados. Si ninguno lograra mayoría absoluta, se realizaba una nueva elección entre aquellos dos que hubieren recibido mayor cantidad de sufragios (art. 22).

Esta sección referente al Poder Ejecutivo continúa con el capítulo en que se deslindan sus atribuciones, las cuales, como afirman en coincidencia Juan A. González Calderón y Luis V. Varela, son en esencia las mismas que en la actualidad (**).

El último capítulo de la sección se refiere a los ministros secretarios. En la Constitución de 1819 esta institución estaba reglada muy sucintamente entre las atribuciones del Ejecutivo, donde se prevalece: " nombra y destituye a sus ministros, la responsabilidad de éstos la determinará la ley" (art. LXXXII). Tanto en el Estatuto de 1815, como en el Reglamento de 1817, existían, en cambio, sendos capítulos dedicados a la materia (**). No obstante, casi ninguna de aquellas disposiciones pasaron al documento de 1826 (**), que por su parte parece más inclinado al establecimiento de un Consejo de Gobierno que al sistema ministerial de los precedentes que hemos citado (**). Esto se desprende de los artículos 104 y 105: "Los cinco ministros secretarios forman el Consejo de Gobierno, que asistirá con sus dictámenes al Presidente en los negocios de más gravedad y trascendencia". "El Presidente oírá los dictámenes del Consejo sin quedar obligado a sujetarse a ellos en las resoluciones que tuviere a bien tomar".

En 1853 los constituyentes se apartaron parcialmente de este sistema, aunque recibieron la institución del acuerdo de Ministros (art. 86) y la concurrencia de estos —como institución original de nuestro sistema presidencialista— a las reuniones del Congreso (art. 92). Las disposiciones de la Constitución vigente sobre funciones (art. 87), facultades (art. 89), incompatibilidades (art. 91) y retribución de los Ministros (art. 93) son transcripciones casi literales de los artículos correspondientes del documento de 1826.

7. En la sección siguiente (Sexta) se establecían las normas referentes a la organización del Poder Judicial de la República. El sistema era casi idéntico al de precedente de 1819, cuya fuente, en cuanto implicaba la creación de una Alta Corte de Justicia con jurisdicción nacional, había sido la Carta de Filadelfia.

Los artículos referentes a la composición de la Corte con nueve jueces y dos Fiscales (art. 111) (Juzgo reformada por la Convención de 1890), inamovilidad (art. 115) ("), juramento y condiciones para ser juez (arts. 113 ó 118), son antecedentes casi textuales de la Constitución de 1853.

También las atribuciones, no obstante estar concebidas para un sistema unitario, tenían semejanzas con el sistema actual. La Corte conocía en forma originaria y exclusiva de todas las causas concernientes a los Embajadores, Ministros plenipotenciarios, cónsules y agentes diplomáticos de las naciones extranjeras (art. 121); en todas las causas que sea parte de una provincia o que se susciten entre provincia y provincia o pueblos de una misma provincia sobre límites y otros derechos contenciosos (art. 118). Por apelación conocía sobre "las causas de Almirantazgo, de todos los negocios de hacienda y de los crímenes contra el derecho público de las naciones" (art. 123).

A pesar de ser —como veremos más adelante— una Carta rígida, ella no preveía, en forma expresa el control de constitucionalidad. No obstante, la competencia referente "a los crímenes contra el derecho público de las naciones", podría haber abierto una brecha hacia el control judicial de las normas que pudieran lesionar los derechos individuales.

En las normas referentes a la administración provincial (Sección VI - Capítulo II) se disponía la organización de los Tribunales Superiores de Justicia Provinciales. Estos debían conocer "en grado de apelación de los recursos que eleven a ellos los Juzgados de primera instancia y de los demás negocios que les corresponden por ley" (art. 138). Afirmando el carácter centralista de la Constitución sus miembros eran nombrados por el Presidente "a propuesta en terna de la Alta Corte de Justicia" (art. 139).

8. Las últimas secciones de la Constitución se referían a la "Administración Provincial" (Sección VII), "Disposiciones Generales (Sección VIII) donde se estructuraba la parte dogmática de la Carta, "Reforma de la Constitución" (Sección IX) y una sección final bajo el epígrafe "De la aceptación y observancia de esta Constitución". Me ocuparé muy brevemente de ellas dado que, a pesar de su importancia histórica, establecieron soluciones que no fueron aceptadas en 1853.

Los artículos que se referían a los gobernadores explican por sí solos los motivos del rechazo de la Constitución por las provincias. En el primero del capítulo correspondiente (art. 130) se expresaba: "En cada provincia habrá un gobernador que la rija bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República", quien realizaría su elección "a propuesta en terna de los Consejos de Administración".

Estos sesionarían en las capitales (art. 140) y eran elegidos "popularmente por nombramiento directo en los mismos términos y bajo las mismas formas que los representantes nacionales" (art. 142). Con esto se introducía un elemento democrático en la organización provincial, el que luego

era contradicho en el artículo 137 que disponía que los consejeros no percibirían remuneración alguna por dichos servicios, lo cual indicaba la intención de que los cargos fueran desempeñados por miembros de las burguesías propietarias de provincia.

Sus atribuciones, aún cuando controladas en todos los casos por la Legislatura Nacional y el Presidente eran en teoría amplias: "todo lo concerniente a promover el adelantamiento de las provincias, su política interior, la educación primaria (art. 113), obras públicas y cualquier establecimiento costeado y sostenido por sus propias rentas será reglado por el Consejo de administración" (art. 143).

Nos hemos referido supra a la formación de los recursos provinciales, resta ahora estudiar las disposiciones referentes a su administración.

Los Consejos debían acordar anualmente "el presupuesto general de los gastos que demande el servicio interior de las provincias (art. 145). Establecerían sus rentas y reglarían su administración (arts. 145 y 147). Tanto el presupuesto de gastos como el de recursos debían ser aprobados por la Legislatura Nacional y el Presidente (arts. 146 y 148). Al igual que en el sistema establecido en 1853, cuando las rentas establecidas no alcanzaran a cubrir los gastos ordinarios, el Tesoro debería suplir lo que faltare (art. 150). Inversamente "Si después de cubiertos los gastos de la provincia sus rentas dejasen algún sobrante éste será invertido precisamente en la provincia misma y en aquellas obras o establecimientos que el Consejo de Administración acuerde, previa la aprobación de la Legislatura Nacional" (art. 151).

9. En la siguiente sección VII "De las disposiciones generales" se estructuraba la parte dogmática de la Carta. Ella constituyó una transcripción — con algunas depuraciones técnicas— de la parte pertinente de la Constitución de 1819 (**) a la que se incorporaron como nuevas disposiciones, las que prohibieron los juicios por comisión (art. 165) y la pena de confiscación de bienes (art. 177). Implicó un repertorio amplísimo de libertades semejantes a las que se reconocen en la Constitución de 1853. Los artículos 162 y 163 que reiteraron los principios de reserva y legalidad; y el 170 sobre garantías del sistema carcelario, pasaron casi textualmente a los artículos 19 y 18 vigentes.

10. El procedimiento previsto para la reforma de la Constitución (Sección IX) fue en esencia idéntico al propuesto en 1819 que había sido el primer documento constitucional que trató sobre el tema (**).

En síntesis tenía las siguientes características:

Se preveían como en el sistema actual y el de la Constitución de Estados Unidos dos etapas: la preconstituyente o de la declaración de la necesidad de la reforma y la reformadora propiamente dicha. Ambas eran cumplidas por el Congreso.

La primera se iniciaba con la moción para la reforma de "uno o más artículos" presentada por la cuarta parte de los miembros presentes (***) de cualquiera de las Cámaras. Sometida a votación cada una de las Salas, con el voto de las dos terceras partes, debía declarar "que el artículo o artículos en cuestión exigen reforma" (art. 183). "Esta resolución se comunicará al Poder Ejecutivo para que, con opinión fundada, la devuelva dentro de

treinta días a la Sala donde tuvo origen" (art. 184). Si el ejecutivo disienta debía insistirse con tres cuartas partes de los votos en cada Sala.

De esta forma finalizaba la etapa preconstituyente y la reforma propuesta, para ser sancionada requería, nuevamente el voto afirmativo de dos terceras partes de los miembros, en ambas Cámaras. Pasaba luego al Poder Ejecutivo para su publicación. Este podía devolverla con objeciones, siendo en ese caso necesarias las tres cuartas partes de votos en cada Cámara para insistir.

11. Por distintos medios las provincias más importantes rechazaron la Constitución reasumiendo integralmente sus autonomías, al tiempo que se iba desarrollando un sistema de pactos interprovinciales. Finalizado el período del autoritarismo resista la república retoma el camino de la organización.

El documento que hemos reseñado adquiere así singular importancia para la concreción de la Constitución, por numerosos aspectos de la organización del poder que se adopta en 1853, habían sido tratados durante su discusión y en los documentos anteriores, de modo que más allá de las divergencias y luchas en relación con la forma de estado, se formula una línea de continuidad constitucional que hace que en 1857 Alberdi afirmara: "Nuestras constituciones ensayadas en los cuarenta años precedentes son la verdadera fuente de explicación y comentario de la Constitución" (14).

CITAS

(14) Registro Oficial de la República Argentina, T° 2, p. 51. Imprenta "La República", Bs. Az., 1897.

(15) Como es sabido el Congreso de 1824/27 fue la primera Asamblea patria en la cual se tomaron versiones taquigráficas de los debates. A pesar de las dificultades económicas por las que atravesaba la Unión, el gobernador Las Heras contrató en Gibraltar dos taquigrafos. De esta forma se puede contar con una versión "in extenso" de las deliberaciones, que han sido transcritas en Ravnignani, Emilio "Asamblea Constituyente Argentina", T° I, p. 889, a 1387, T° II, p. 3 a 1423 y T° III, p. 3 a 1384.

(16) Afirmó Paso en la sesión del 9 de junio de 1825: "Señor, lo que yo propongo es un sistema de unión, en el que se va emancipando la provincia que a juicio del Congreso pueda hacerlo, quedando ya ella federada. Supongamos Mendoza, que se considera en estado de marchar por sí: lo hace presente al Congreso y queda Federada. Este es el medio que yo hallaba para que el poder supremo fuera introduciendo la civilización. Lo que no pudiera constituirse hoy lo haría mañana; siempre tendrían la esperanza de hacerlo, y no al arbitrio del Gobierno, sino del Congreso". Ravnignani, Emilio, "Asambleas..." cit. T° II, p. 92.

(17) Constitución de Estados Unidos, artículo VII: "La ratificación por las convenciones de nueve estados bastará para que esta Constitución entre en vigor por lo que respecta a los estados que la ratifiquen".

(18) Artículo 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 a negocios extranjeros nombramiento y recepción de ministros y autorización de los nombrados.

2° — Celebrar tratados, los que no podrá ratificar sin obtener previamente especial autorización del Congreso.

3°— Ejecutar y comunicar a los demás Gobiernos todas las resoluciones que el Congreso expida en orden a los objetos mencionados en el artículo 4°.

4°— Elevar a la consideración del Congreso las medidas que conceptúe convenientes para la mejor expedición de los negocios del Estado.

(*) Art. 1°: Para designar la base sobre que ha de formarse por la Comisión el proyecto de Constitución, consúltese previamente la opinión de las provincias sobre la forma de gobierno que crean más conveniente para afianzar el orden, la libertad y la prosperidad nacional.

Art. 2°: La opinión de las provincias sobre esta importante materia se explicará por sus juntas o asambleas representativas, y donde no las hubiere se formarán con ese objeto.

Art. 3°: Las opiniones que indicaren las representaciones provinciales dejarán expedita la autoridad consignada por los pueblos al Congreso para sancionar la Constitución más conforme a los intereses nacionales y salvo el derecho de aquellos para aceptarla, que les reservó el artículo 6° de la ley del 13 de enero.

(*) Ravignani, Emilio, "Asambleas...", cit. T° III, p. 22.

(*) Varela, Luis V., "Historia Constitucional de la República Argentina", T° III, p. 452.

(*) En el mes de julio de 1826 la Legislatura de Córdoba declara que la provincia "cree no poder conformarse con el sistema de unidad si éste es sancionado por el Congreso y en su virtud los diputados de la provincia de Córdoba se retirarán del Congreso en el momento mismo de sancionarse la referida forma".

(*) Seco Villalba, José Armando, "Fuentes de la Constitución Argentina", p. 90.

(*) González Calderón, Juan A., "Derecho Constitucional Argentino", J. Lajouane y Cia. Editores, Buenos Aires, 1923, T° I, ps. 140 y 141.

(*) La Comisión de Negocios constitucionales al ofrecer a consideración del Congreso el proyecto de constitución elaborado afirma: "En materia de Constitución ya no puede crearse; sólo hay que consultar los consejos de la prudencia en las aplicaciones que se hagan a las circunstancias locales, y demás aptitudes de los pueblos. La Comisión no rehusa confesar que no ha hecho más que perfeccionar la Constitución de 1813. Ella tiene en su favor títulos respetables que era justo reconocer. Había sido dada por un Congreso de Representantes de la Nación legalmente constituido y jurado por los pueblos.

(*) Art. 3°: "La Nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".

(*) Los proyectos constitucionales presentados a la Asamblea de 1813 se citan de Ravignani, Emilio "Asambleas...", cit. T° VI, 2ª parte, ps. 567 y sgts. Los demás antecedentes patrios de "Las Constituciones Argentinas", recopilación de Faustino J. Legón y Samuel W. Medrano, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1953. Las constituciones francesas del período revolucionario son citadas en las notas de acuerdo con la transcripción que se realiza en "Las Constitutions de la France depuis 1789", Garnier-Flammarion, Paris, 1970. Las citas del Proyecto de Constitución de Alberdi de Maye, Jorge M., "Las Bases de Alberdi", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

(*) Este tomó casi a la letra las disposiciones del Estatuto de 1815, cuya fuente casi textual en esta materia fue el Proyecto que la Sociedad Patriótica presentó a la Asamblea de 1813.

(*) Reglamento de 1817. Sección I. Capítulo I, art. 1: La ciudadanía se pierde por la naturalización en país extranjero; por aceptar empleos, pensiones o distinciones de nobleza de otra nación; por la imposición legal de pena aflictiva o infamante, y por el estado de deudor dolosamente fallido, si no obtiene nueva habilitación, después de purgada la nota".

(*) Constitución de Cádiz de 1812, art. 24: "La calidad de ciudadano español se pierde: 1° Por adquirir naturalización en país extranjero. 2° Por admitir empleos de otro gobierno. 3° Por sentencia en que se impongan penas aflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación. 4° Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin comisión o licencia del gobierno".

Constitución francesa de 1795. Art. 12: "L'exercice de Droits de citoyen se perd: 1° Par la naturalisation en pays étranger; 2° Par l'affiliation a toute cor-

porais étranger que supposait des distinctions de naissance, ou qui exigerait des votes de religion; 3° Par l'acceptation de fonctions ou de pensions offertes par un gouvernement étranger; 4° Par la condamnation à des peines afflictives ou infamantes, jusqu'à réhabilitation".

(170) Es manifiesto que a pesar de la diferencia sustancial en cuanto a la forma de estado, el artículo 7º de la Constitución de 1826 se fuere del artículo 1º de la de 1853. También debemos advertir que en el Proyecto de Alberdi, que es otra de las fuentes de la Constitución se estableció: "El Gobierno de la República es democrático, representativo, federal". En la redacción de 1853 se prefirió omitir el adjetivo democrático.

(171) Art. XV, Constitución de 1819: "La Nación, en quien originariamente reside la soberanía, delega el ejercicio de los altos poderes que la representan a cargo de que ejerzan en la forma que ordena la Constitución; de manera que ni el Legislativo pueda arrogarse el Ejecutivo o Judicial, ni el Ejecutivo perturbar o mezclarse en éste o el Legislativo, ni el Judicial tomar parte en estos otro dos, contra lo dispuesto por esta Constitución".

(172) Art. 10º: "La Cámara de Representantes se compondrá de diputados elegidos por nombramiento directo de los pueblos y a simple pluralidad de sufragios, en la proporción de uno por quince mil habitantes, o de una fracción que iguale el número de ocho mil".

(173) Constitución de 1826: Art. II: "Los diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la capital, cinco; por el territorio desmembrado de la capital, cuatro; por la provincia de Córdoba, seis; por la de Catamarca, tres, por la de Corrientes, tres; por la de Entre Ríos, dos; por la de Montevideo, cuatro; por la de Mendoza, dos; por la de Misiones, uno; por la de La Rioja, dos; por la de Salta y Jujuy, tres; por la de Santiago del Estero, cuatro; por la de San Juan, dos; por la de San Luis, dos; por la de Santa Fe, uno; por la de Tucumán, tres, y por la de Tariá, dos".

Constitución de 1853/60: art. 28: "Los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la Provincia de Buenos Aires, doce; por la de Córdoba, seis; por la de Catamarca, tres; por la de Corrientes, cuatro; por la de Entre Ríos, dos; por la de Jujuy, dos; por la de Mendoza, tres; por la de La Rioja, dos; por la de Salta, tres, por la de Santiago, cuatro; por la de San Juan, dos; por la de Santa Fe, dos; por la de San Luis, dos, y por la de Tucumán, tres".

(174 bis) En el Proyecto de Constitución de Alberdi el tema quedaba diferido a lo que dispusiera la ley reglamentaria (art. 40).

(175) En efecto, como hemos visto, al tratar la Ley Fundamental se habló de la necesidad de establecer fondos nacionales con el objeto de poder organizar el gobierno central. Como no hubo acuerdo en la fuente de esos recursos se decidió encomendar provisoriamente el Poder Ejecutivo Nacional al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (art. 7º). El Deán Fuertes al propiciar esta solución la fundamentó en los siguientes términos: "El Congreso tiene un derecho incontrvertible a la elección de un Poder Ejecutivo con todas las calidades morales que sean propias, el cual deberá todo su fuerza a los recursos y medios que el mismo Congreso ponga en sus manos. Yo supongo que nadie habrá que le dispute ese derecho. Pero se me dirá que no habiendo en el día un fondo público para dotar al Poder Ejecutivo, se halla el Congreso en el caso de no poderlo hacer y obligado a adoptar el único medio que se presenta, cual es el de encomendar el Poder Ejecutivo al Gobierno de Buenos Aires...". Navigandi. Errólio: "Asambleas...", cit. 7º II, p. 88.

(176) El artículo XLIII de la Constitución de 1819 que pasó textualmente al 45 de la de 1826 expresaba exclusivamente: "Recibir anualmente del Poder Ejecutivo la cuenta general de las rentas públicas, examinarla y juzgarla".

(177) Podemos recordar que, con anterioridad, el 13 de marzo de 1826, el Congreso había dictado una ley del siguiente tenor: "Art. 1º: Todas las aduanas aduanares u oficinas de recaudación quedan bajo la inmediata y exclusiva administración del Presidente de la República; y toda clase de impuesto sobre lo que se importe en el territorio de la Unión o que de él se exporte se nacional. Art. 2º: El Congreso dará oportunamente la ley que ha de reglar estos impuestos".

(178) Es sabido que en 1880 en el seno de la Convención Reformadora "ad hoc" de la Provincia de Buenos Aires, se promovió un extenso debate en torno de la supresión de los derechos de exportación como recurso del estado central.

la uniformidad de las tarifas aduaneras y el pago de dichas tarifas en la moneda corriente en las Provincias respectivas. Esto trajo como consecuencia la reforma de los artículos 4º, 12 y 64, inc. 1º (hoy 47, inc. 1º). Uno de los argumentos que se expusieron con más énfasis en relación con la supresión de los derechos de exportación, fue el de que éstos eran recursos provinciales en la Constitución de los Estados Unidos y como tal debían ser considerados en nuestro sistema. Finalmente, dado que por el Tratado del 11 de noviembre de 1860 la Confederación aseguraba a la Provincia de Buenos Aires su presupuesto por cinco años se consideró que los derechos de exportación podían regir como recurso federal hasta el año 1866. En definitiva el artículo 67, inc. 1º quedó redactado de la siguiente manera: "Corresponde al Congreso: Legislar sobre aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las evaluaciones sobre que recaigan serán uniformes en toda la Nación; bien entendido que ésta, así como todas las contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas por su justo equivalente. Establecer los derechos de exportación hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial". También se reformó el artículo 4º concediéndolo con ésta. Pero, la experiencia durante el lapso que transcurrió hasta 1866 y en parte la Guerra de la Triple Alianza, hicieron que fuera necesario en dicho año reformar nuevamente los artículos 4º y 67, inc. 1º; positizando que continuara: la prosecución de las imposiciones sobre la exportación.

En consecuencia se suprimió de aquel el párrafo "Hasta 1866 con arreglo a lo estatuido en el inc. 1º del artículo 67" y de este último la parte final que decía: "hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional no pudiendo serlo provincial".

(19) El artículo 8º del Proyecto, correlativo al artículo 4º de la Constitución Nacional establecía únicamente: "Los gastos de la Confederación serán sostenidos por un tesoro federal creado por impuestos aportados por todas las provincias". El artículo 18 establecía en lo pertinente: "Solo el Congreso impone contribuciones" y su correlativo y reglamentario, el inciso 3º del artículo 63 preveía: "En el ramo de rentas y de hacienda el Congreso... 3º. impone y suprime contribuciones y regula su cobro y distribución". De este modo cercenaba todo poder impositivo a las Provincias lo que podría hacer peligrar la subsistencia de un estado federal.

(20) Corwin's, Edward S., "The Constitution and What it means today", Princeton University Press, New Jersey, 1976, p. 35.

(21) Juan A. González Calderón: "Curso de Derecho Constitucional". Editorial Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 1943, p. 843.

(22) Probablemente este plazo de dos años fue fijado en concordancia con lo establecido por el artículo 1, Sección 6ª, párrafo 12, de la Constitución norteamericana que dispone que las autorizaciones presupuestarias de fondos para reclutar y sostener ejército no pueden hacerse por un lapso mayor de dos años.

(23 bis) Son conocidos los amplios debates que se suscitaron entre los años 1890 y 1894 sobre la posibilidad de que el Congreso de la Nación creara impuestos indirectos. Juan Carlos Luqui realiza un extenso estudio sobre las distintas formas del ejercicio del poder tributario entre la Nación y las Provincias en "Los poderes financieros del gobierno federal". La Ley, Tº 1917-B, p. 878.

(24) Capítulo XIV, artículo 18: ("El Congreso tendrá poder") "Hacer todas las leyes que sean necesarias y propias para llevar a ejecución los poderes antecedentes y todas las otras poderes concedidas al gobierno de la República, o a algún territorio o empleado de ella".

(25) Ver Carlos E. Colautti, "Antecedentes de la Constitución Argentina", Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1978.

(26) El 22 de enero de 1814 la Asamblea General Constituyente reformó el Estatuto del 27 de febrero de 1813 que había organizado al Triunvirato y concentró el Poder Ejecutivo en cabeza de una persona con el título de Director.

(27) En los antecedentes nacionales el título de Presidente es adoptado por el Proyecto que la Sociedad Patriótica presentó ante la Asamblea de 1813 y en el Proyecto de carácter federal que el Dr. Emilio Ravignani publicó en "Asambleas...", cit. Tº VI, p. 633 y sgta. En el Acuerdo de San Nicolás, se resuelve que el título oficial del General Justo José de Urquiza será el Director Provisorio de la Confederación Argentina.

(12) Art. 71: "El Presidente durará en su cargo por el término de cinco años y no podrá ser reelecto a continuación".

(13) González Calderón, Juan A. "Derecho Constitucional...", cit. T° I, p. 150 - Varela, Luis V. "Historia Constitucional...", cit. T° III, p. 454.

(14) En árbitros se encuentran en la Sección III, Capítulo III.

(15) El único artículo de 1817 que es antecedente, en esta materia, de la Constitución de 1826 es el artículo II del Capítulo III y Sección III, que dispone: "Los expresados secretarios no podrán por sí solos, en ningún caso, negocios, ni circunstancias, tomar deliberaciones sin previo mandato y anuencia del Director de Estado".

(16) La institución del Consejo de Gobierno había existido en forma efímera durante el régimen Directorial que coexistió con la Asamblea de 1813. En efecto, por decreto del 24 de enero de 1814 se reformó el Estatuto Provisorio del Supremo Gobierno de fecha 27 de febrero de 1813 y el Poder Ejecutivo que era desempeñado por un Triunvirato se concentró en manos del Director Supremo (art. 1°). Simultáneamente se creó un Consejo de Estado, compuesto por nueve vocales, elegidos siete por el poder Legislativo y dos por el Director (art. 7°). Los Secretarios de Estado serían miembros natos del Consejo (art. 10). Sus facultades consistían en "Abrir al Supremo Director los dictámenes que tuviera a bien pedirle en los negocios de mayor gravedad, y elevar a su consideración aquellas proyectos que consiguiera de utilidad y conveniencia del Estado" (art. 14). (El Redactor de la Asamblea N° 18, 31 de enero de 1814). Es bien claro que este Consejo era de diferente esencia al creado por la Constitución de 1813, dado que este último era un cuerpo elegido exclusivamente por el Jefe de Ejecutivo y formado por secretarios de Estado que de él dependían.

(17) Se prevía la inamovilidad de los miembros, pero no del Presidente que duraría en su cargo 5 años.

(18) El sistema de derechos y garantías de la Constitución de 1813 constituyó un repertorio amplísimo de protección a los derechos de la persona. La Comisión Redactora —entre cuyos miembros se encontraron Juan José Paso y el Presbítero Antonio Sáenz— realizó una profunda labor constitucional, en la cual se recogieron antecedentes de las Constituciones francesas de 1793 y 1795, la Carta de Filadelfia y los documentos patrios anteriores.

(19) Los documentos patrios anteriores no fijaron normas para la reforma constitucional. Entre los documentos presentados a la Asamblea de 1813, solamente aquel de carácter federal que habría sido elaborado por uno de los miembros de la representación oriental, contenía disposiciones al respecto. El Estatuto de 1815 y el Reglamento de 1817, que por ser documentos provisorios estaban destinados a regir, el primero hasta que se reuniera el Congreso y el segundo hasta que se dictase la Constitución definitiva, emitieron, desde luego, tratar el tema.

(20) En el único artículo donde se menciona a los "miembros concurrentes" es en el CCCC, sobre la moción para las reformas.

En los restantes de esta sección se alude exclusivamente a determinadas Mayorías de votos en cada una de las Salas, con lo que queda "en blanco" si se trata de miembros o de miembros presentes.

(21) Alberdi, Juan Bautista, "Estudios sobre la Constitución Argentina", Obras Completas, T° V, p. 181, Imprenta de la Tribuna Nacional, Bs. As., 1906.