

LA CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS Y LOS PRIMEROS DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES ARGENTINOS

CARLOS E. COLAUTTI

1. INTRODUCCIÓN

Siempre me ha parecido un hecho trascendental que en América del Norte, casi en las fronteras de la civilización, surgiera en el siglo XIX un grupo de hombres notables que influyeron con sus ideas en todo el continente.

Benjamín Franklin, Alexander Hamilton y James Madison participaron en la Convención de Filadelfia, a la que estamos recordando en sus doscientos años, pero a estos nombres deben asociarse los de George Washington, Thomas Jefferson, Samuel Adams, John Jay y John Marshall.

Los fundadores, en un tiempo en que la misma palabra Constitución era prácticamente desconocida, hicieron un instrumento regulador del poder, que en sus características más salientes fue modelo no sólo de nuestra Carta de 1853-1860, sino también de muchas otras de América que le sucedieron.

En efecto, la Constitución de Estados Unidos fue la primera que:

a) Instauró un sistema bicameral en el cual una Cámara representaba la soberanía de la Nación como un todo y la otra las autonomías de los Estados federados.

b) Estableció un Poder Ejecutivo unipersonal, con periodicidad de mandato y elegido por los representantes del pueblo.

c) Organizó un sistema federal en el cual las provincias conservan todos los poderes no delegados al gobierno central.

d) Abrió la posibilidad para que posteriormente se estableciera el control judicial de la constitucionalidad de las normas, que puede ejercer cualquier órgano de dicho poder.

El objeto de este trabajo es subrayar la importancia que tuvo la Constitución de 1787 en los primeros documentos constitucionales patrios y señalar cómo, a medida que en el orden interno se va formando consenso sobre las instituciones que en definitiva van a adoptarse, nuestros documentos constitucionales se aproximan cada vez más a las soluciones aportadas por la Carta de Filadelfia.

También me interesa recordar, siguiendo el pensamiento de Paul Groussac, la doble cabecera o raigambre de nuestra Constitución. Es decir las provisiones de la Constitución de América del Norte en lo que hace a la parte orgánica y los antecedentes franceses de la parte dogmática¹.

En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la parte dogmática de las Constituciones francesas del período revolucionario, sobre todo las de 1791 y 1795, son antecedentes fundamentales de los primeros documentos patrios. En especial del decreto de seguridad individual de 1811 y del Estatuto de 1815, cuyas disposiciones sobre la materia fueron transcritas en forma casi textual en el Reglamento de 1817.

A partir de ellos, en sucesivas elaboraciones y gracias al pensamiento de dos padres de la Constitución, José B. Gorostiaga y Juan B. Alberdi pasaron a formar parte de nuestra Carta de 1853².

2. ANTECEDENTES

Durante los meses anteriores a la Revolución de Mayo de 1810 circulaba en el Río de la Plata una traducción de la Constitución de Estados Unidos y de sus diez primeras enmiendas, que según Eduardo Durnhofer había realizado Mariano Moreno³. Arturo Sampay afirma que fue hecha por

¹ Groussac, Paul, *Las Bases de Alberdi y el desarrollo constitucional*, en "Estudios de Historia Argentina", Bs. As., Jesús Menéndez, 1918, p. 334.

² Ver Vanossi, Jorge R., *La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia*, Bs. As., Pannadilla, 1973. Pérez Guñou, Dardo, *El pensamiento consensuador de Alberdi*, Bs. As., Depalma, 1984.

³ Durnhofer, Eduardo, *Mariano Moreno inédito, sus manuscritos*, Bs. As., Plus Ultra, 1972.

un miembro prominente de la colectividad británica: William Mackinnon⁴. También se conocía desde fines del siglo anterior el Acta de Confederación y Unión Perpetua de 1777.

Recordemos que en 1813 se reunió la primera Asamblea General Constituyente. En ella se presentaron diversos proyectos de Constitución. Uno de ellos, acompañado por un delegado de la República Oriental del Uruguay (probablemente Felipe Cardozo) se denominaba "Artículos de Confederación y Unión Perpetua" y tenía una evidente similitud con el documento de 1777.

Entiendo no obstante pertinente referirme sólo a dos de los proyectos presentados que podría calificar como oficiales: el de la Comisión especial designada por el Poder Ejecutivo (Segundo Triunvirato) y el de la Sociedad Patriótica y Literaria. Ésta, de acuerdo con los documentos de la época, constituía el núcleo fundamental de la revolución de 1812 y era la parte visible de la Logia Lautaro. Uno de los miembros prominentes de la Logia, Bernardo Monteagudo, fue el redactor del proyecto de Constitución⁵. Este tenía una muy elaborada parte dogmática, en la cual Monteagudo había seguido los lineamientos de las Constituciones francesas de 1791 y 1793.

El de la Comisión especial desarrolló, en cambio, las ideas de la Constitución de Filadelfia⁶. Pero es necesario precisar que en ese momento la idea predominante en los grupos de poder era la de constituir la Nación bajo el sistema unitario y que la forma de gobierno vigente desde 1811 era la de un triunvirato ejecutivo.

En consecuencia la influencia se circunscribió a la organización del Poder Legislativo, cuyas funciones fueron tomadas en forma bastante textual de la Constitución de 1787.

Se propuso en consecuencia un sistema bicameral con un Senado con igualdad de representación de las provincias y una Cámara de Representantes compuesta en proporción a la población. Se siguieron además las previsiones de la Car-

⁴ Sampay, Arturo E., *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Bs. As., Eudeba, 1975, p. 89.

⁵ Ver Colautti, Carlos E., *Proyectos constitucionales patrios, 1811-1826*, Bs. As., Ediciones Culturales Argentinas, 1983.

⁶ Los miembros de la Comisión especial designada por el Triunvirato fueron Luis Cherroarín, Valentín Gómez, Pedro Somellera, Manuel García e Hipólito Vieytes.

ta de Filadelfia respecto de las calidades para ser miembro de ese poder (cap. VII), la duración de los mandatos (cap. VIII), las facultades privativas de cada una de las Cámaras y el procedimiento para el juicio político (caps. IX y X), las facultades de ambas Cámaras respecto de sus miembros (cap. XI), los privilegios e inmunidades de los legisladores (cap. XIII), las atribuciones del Congreso (cap. XIV) y la formación y sanción de las leyes (cap. XV), aunque sobre este tema se adoptó el sistema de las tres lecturas previas tenido en cuenta por la Constitución de Cádiz.

Este proyecto constituyó el antecedente primordial de los documentos inmediatamente posteriores: el Estatuto Provisional de 1816 y el Reglamento de 1817.

Debo añadir que desde fines de 1813 se estableció un nuevo consenso en las Provincias Unidas del Río de La Plata sobre la necesidad de organizar el Ejecutivo en forma unipersonal y se abandonó la estructura del triunvirato. En consecuencia la organización de este poder en los documentos posteriores fue realizada sobre el molde de la Constitución de Estados Unidos.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1819

Es conocido que durante el lapso que se inicia en 1815 y concluye aproximadamente en 1824, no existía aún en el Río de la Plata consenso sobre la forma de gobierno que en definitiva debía adoptarse.

Napoleón había sido derrotado y se había constituido la Santa Alianza. Fernando VII había vuelto al trono y derogado la Constitución de Cádiz de 1812, que constituyó un lúcido intento de limitar las prerrogativas reales.

Es así como Belgrano, quien recién regresaba de Europa, cuando expuso sobre la situación internacional en el Congreso de Tucumán en la sesión del 6 de julio de 1816 expresó en términos inequívocos: "mientras en 1810 se trataba de republicanizarlo todo, en 1816 se trata de monarquizarlo todo".

Luego de declarar la independencia, el Congreso que se había reunido en Tucumán decidió en 1817 por razones es-

¹ Academia Nacional de la Historia, *Historia de la Nación Argentina*, vol. VI, 1ª sección, Bs. As., El Ateneo, 1947, p. 363.

tratégicas y escuchando los insistentes requerimientos del director Juan Martín de Pueyrredón trasladarse a la ciudad de Buenos Aires. Pocos días más tarde fue designada la comisión encargada de esbozar un nuevo proyecto de Constitución.

El texto definitivo que se aprobó en 1819 tomó de los antecedentes patrios las disposiciones de la parte dogmática.

En la organización del Poder Legislativo adoptó un sistema semejante al del proyecto presentado por la Comisión especial en 1813. Añade la incompatibilidad del desempeño simultáneo de cargos electivos y ejecutivos y suprime el requisito de la lectura por tres veces de los proyectos de ley, con lo que se aproximó aún más al sistema norteamericano.

En el capítulo del Poder Ejecutivo, unipersonal —como hemos visto— desde fines de 1813, se continuó con el esquema de los documentos anteriores y se añadió que el director de Estado debía tener las mismas calidades en cuanto a edad, nacionalidad y residencia que habían sido establecidas por la Carta de Filadelfia (art. 2º, secc. 1ª). Se incluyó la necesidad del "parecer y consentimiento" de las dos terceras partes de los miembros del Senado para la aprobación de los Tratados (art. LXXXIII).

También se siguió el sistema de Estados Unidos en la creación de una Alta Corte de Justicia, con jurisdicción nacional, cuyos miembros eran vitalicios y sólo podrían ser removidos, en caso de mal desempeño, mediante juicio político. Como en la Carta de 1787 tenía competencia originaria y apelada.

Originaria en todas las causas concernientes a los enviados y cónsules de las naciones extranjeras; en aquellas en que fuera parte una provincia o que se suscitaran entre provincia y provincia o pueblos de una misma provincia. Apelada en los casos que deriven de Tratados y de los "crímenes cometidos contra el derecho de gentes".

Se incorporó asimismo el juicio por jurados "en cuanto lo permitan las circunstancias" (art. CXIV).

4. Constitución de 1826

El siguiente documento de nuestra historia constitucional, y último previo a la Carta de 1853, fue la Constitución de 1826.

Este documento básico fue una reelaboración de la Constitución de 1819 tal cual lo informó la Comisión redactora en su Manifiesto. Pero también se nota en su texto una nueva aproximación a la Constitución de Estados Unidos.

Dijimos que en 1819 —conservando la diferencia fundamental en cuanto a la forma de Estado— se habían aceptado las soluciones básicas de la organización del poder central o nacional de la Carta de Filadelfia. Continuaron las diferencias en cuanto a la elección del Presidente, que se atribuyó al Congreso, y la composición del Senado que en 1819 tenía algunas características que podemos calificar como corporativas.

En 1826 se modificaron en forma sustancial las previsiones de la Constitución de 1819 en cuanto a la forma de elección de los miembros del Senado. El Congreso, en este sentido, realizó una labor original que se apartó de los antecedentes nacionales y extranjeros.

Se dispuso que el cuerpo estaría compuesto por un número de individuos igual al doble del número de provincias. La elección de sus miembros se realizaba en forma indirecta y los electores, que debían reunirse en la capital de cada provincia, votaban por dos individuos "de los que al menos uno no sea natural ni vecino" de la provincia que lo elija. Con esto se trataba de reducir el carácter de representación provincial de este cuerpo.

En la elección del Presidente se adoptó un sistema de votación indirecta por electores que es muy semejante a la Constitución de 1787.

En resumen, al aprobarse la Constitución de 1826, las similitudes con la Carta de Filadelfia fueron las siguientes:

a) Poder Legislativo

- 1) Bicameral. Una Cámara es representación de la Nación como un todo.
- 2) Calidades para ser elegible como senador y diputado.
- 3) Forma de elección de los diputados.
- 4) Atribuciones comunes a ambas Cámaras.
- 5) Privilegios e inmunidades de los miembros del Poder Legislativo.
- 6) Procedimiento para el juicio político. Existen diferencias en cuanto a los funcionarios que pueden ser sometidos a responsabilidad dado que comprendía a los miembros de ambas Cámaras.

- 7) Atribuciones del Congreso.
- 8) Forma de sanción de las leyes.
- 9) Incompatibilidades.

Es decir que respecto de este poder las únicas diferencias de fondo se refieren a la composición del Senado y forma de elección de sus miembros.

b) Poder Ejecutivo

- 1) Calidades para ser elegible como Presidente.
- 2) Forma de elección del Presidente.
- 3) Atribuciones del Poder Ejecutivo. Debe hacerse la salvedad que éste ejerce el derecho del Patronato. A propuesta del Senado nombra a los obispos.
- 4) Intangibilidad de la remuneración del Presidente.

Una de las diferencias más características fue que la Constitución de 1826, como la actual, tenía un capítulo referido a la institución ministerial y que podían ser llamados a las Cámaras para que éstas reciban los informes que estimen convenientes. Difiera también en cuanto a la duración del mandato del Presidente fijado en cinco años sin posibilidad de reelección inmediata.

c) Poder Judicial

- 1) Una Corte Suprema de Justicia.
- 2) Miembros vitalicios e inamovibles mientras dure su buen comportamiento.
- 3) Nombramiento con consejo y consentimiento del Senado.
- 4) Competencia originaria y por apelación.
- 5) Intangibilidad de sus remuneraciones.

5. La Constitución de 1853-1860

Hemos visto que a medida que evoluciona nuestro derecho constitucional, se van adoptando instituciones cada vez más similares a la Constitución de Estados Unidos.

En 1840, las catorce provincias históricas habían adherido al Pacto Federal del 4 de enero de 1831, que originariamente firmaron Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos.

Podemos, entonces, establecer aquella fecha como la de la cristalización del consenso para la organización del país bajo el sistema federal.

a) Lineamientos

Formalizando el consenso antes aludido, la Constitución de 1853 tomó las precisiones de la Carta de Filadelfia, a través de la redacción articulada por Juan B. Alberdi, en el proyecto de Constitución que acompañó a la segunda edición de las Bases.

El acuerdo sobre los lineamientos de la organización del poder central se realiza también sobre bases muy semejantes a las de la Constitución de Estados Unidos.

Un Poder Legislativo bicameral, con una representación proporcional a la población en la Cámara de Diputados e igualitaria en el Senado. Los senadores de provincia serían elegidos por las legislaturas.

Este cuerpo, representante de las autonomías provinciales, debía prestar aprobación a los nombramientos de los responsables de mayor jerarquía en las relaciones exteriores, la defensa y la justicia.

En el Poder Ejecutivo se previó la figura del vicepresidente.

En lo que se refiere al Poder Judicial la influencia del derecho norteamericano tuvo relevante importancia no sólo en el texto constitucional, sino también en las primeras leyes reglamentarias posteriores a 1853. La Revolución de Mayo, continuadora del pensamiento político de las grandes revoluciones del siglo xviii, dejó establecido, desde los primeros documentos de 1810, el principio de división de poderes y prohibió al Poder Ejecutivo avocarse a causas judiciales. No obstante, la influencia de las instituciones francesas hizo que nuestro derecho anterior a 1853 no estableciera con claridad la atribución de declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

Hasta 1819 los documentos constitucionales no hicieron referencia a este tema. En la Constitución de ese año se formula el control en forma embrionaria al otorgar a la Alta Corte de Justicia competencia para entender sobre "los crímenes cometidos contra el derecho público de las naciones" —concepto que se repite en 1826—. Esta alusión a los principios del derecho de gentes podía servir, en consecuencia, para que la Corte revisara aquellas normas que pudieran es-

tar en colisión con el sistema de derechos y garantías de la libertad individual instrumentado por la Carta.

En 1853 se establece un sistema de revisión judicial de constitucionalidad dentro de los cauces de la interpretación que el juez Marshall hiciera de la Constitución de Filadelfia.

b) Conclusiones

En honor a la brevedad me parece prudente concluir señalando las profundas similitudes de ambas Constituciones.

Las soluciones comunes que reseñé al comentar la Constitución de 1828 se mantienen y a ellas se añaden: en lo referente al Poder Legislativo, la forma de elección de los senadores. En cuanto al Poder Ejecutivo: 1) figura del vicepresidente; 2) aefalía. Con respecto al Poder Judicial: 1) se acentúa la similitud de competencia; 2) se admite expresamente el control judicial de constitucionalidad.

Todo el capítulo II de la Constitución –“Gobiernos de Provincia”– constituye una adaptación de los principios de la Carta de Filadelfia. También se prevé como en el art. 6º, párr. 2º, la primacía del derecho federal sobre el local.

c) Reforma de 1860

La reforma de 1860 incluye en nuestro ordenamiento dos reglas fundamentales que tienen su fuente en la Constitución de 1787.

El principio de que el gobierno federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella jurisdicción federal.

Y la afirmación de que las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

6. SOLUCIONES EN LAS QUE NUESTRA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA DIFIERE DE LA DE ESTADOS UNIDOS

Nuestros constituyentes se apartaron en numerosos aspectos de las soluciones aportadas por la Constitución de Estados Unidos.

Ha sido reiterado en forma casi invariable por nuestros constitucionalistas que la parte dogmática tiene mayor raíz en la tradición francesa que norteamericana.

En un trabajo anterior señalé que el principio de igualdad, la interdicción de excepciones, privilegios y títulos de nobleza, la igualdad en la admisión en los empleos, el principio de legalidad, el de reserva, la protección a la propiedad, las garantías judiciarias y del sistema carcelario, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia y la garantía de firmeza de la jurisdicción, habían sido tomados por nuestros antecesores de las primeras Constituciones revolucionarias francesas.

Aun en el Preámbulo, donde la influencia del modelo norteamericano es sensible, se afirman tres principios que le confieren un contenido claramente diferenciado: la afirmación de la democracia representativa en el primer período, la decisión de que el sistema de libertades garantizado tiene como sujetos a "todos los hombres del mundo" que quieran habitar nuestro suelo, y la invocación de Dios como "fuente de toda razón y justicia".

a) Forma del Estado

Es preciso señalar que nuestra Constitución en la letra y en la práctica es más centralista que la de Estados Unidos.

En ese sentido considero característica fundamental de nuestro sistema que la sanción de los Códigos de fondo es privativa del Poder Legislativo Nacional, sin perjuicio de su aplicación por los tribunales federales o locales si las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones. Esto correspondió a la idea de Alberdi de que "la palabra *constituir el país* quiere decir uniformar, nacionalizar ciertos objetos en cuanto a su régimen de gobierno"⁴.

b) Posición del Estado frente a la Iglesia

También difirieron profundamente las soluciones respecto de la posición del Estado en relación con la Iglesia.

Aun cuando desde mucho antes de la organización nacional nuestro ordenamiento admitió la libertad de culto, la regla del art. 2° de la Constitución de 1853 consagra una solución que en cierto modo constituye el reverso de la *so establishment clause*.

⁴ Alberdi, Juan B., *Sares*, cap. XXIV.

Esta posición se completa con las cláusulas referentes al Patronato, hoy derogadas tácitamente por el Acuerdo con la Santa Sede de 1966, y el requisito de que el Presidente de la República deba pertenecer a la comunión Católica Apostólica Romana.

c) Intervención federal en las provincias

Esta institución que fue reformulada en la reforma de 1860, responde también al pensamiento de Alberdi. En la letra y en la práctica constitucional esta atribución puede ser ejercida por el gobierno central con mucha mayor amplitud que la prevista en el art. 4º, secc. 4ª, de la Carta de Filadelfia. Omitiendo toda referencia a los abusos que ha provocado su aplicación, es preciso señalar que nuestro texto constitucional ha posibilitado que se decida la intervención a los Poderes Judiciales locales.

d) Estado de sitio

Utilizado como remedio para situaciones de emergencia, es una institución de raíces francesas. Alberdi la incluyó en su proyecto, basado —como él mismo lo afirma— en la Constitución de Chile de 1833.

e) Situación de los extranjeros

El tratamiento que el sistema constitucional argentino prevé para los extranjeros también es original de nuestro sistema. A través del pensamiento de Alberdi, compartido por los padres de la organización nacional, se estableció como hemos dicho un sistema normativo, que en este tema se apartó de los antecedentes de América del Norte, cuya Constitución no contiene reglas referentes a la inmigración.

La Constitución lo concretó mediante cuatro tipos de medidas: 1) estableciendo deberes del gobierno en favor de la población extranjera (art. 25); 2) reconociendo expresamente a los extranjeros los mismos derechos civiles que a los nacionales (art. 20, parte 1ª); 3) eximiéndolos de obligaciones ya que "no están obligados a admitir la ciudadanía ni a pagar contribuciones forzosas" (art. 20, parte 2ª). Tampoco tienen obligación de prestar el servicio militar por el término de diez años a partir de que obtengan la ciudadanía (art. 20, parte 3ª); 4) facilitando la adquisición de la ciudadanía (art. 20 *in fine*).

f) Forma de ratificación de los Tratados

La Constitución de 1853 se apartó en esta materia de los antecedentes nacionales y de la Constitución de Estados Unidos. Podemos decir, en líneas generales, que se aprueban en una forma similar a la de la sanción de las leyes.

g) Ministros del Poder Ejecutivo

Como he dicho anteriormente nuestra Constitución tiene un capítulo dedicado a los ministros del Poder Ejecutivo. Estas reglas ingresaron a nuestros primeros antecedentes a través de la Constitución monárquica de Cádiz de 1812.

h) Intervención del Estado

es la regulación económico-social

Párrafo aparte merece la cláusula del inc. 16 del art. 67 que habilita al Congreso para "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración".

Su interpretación por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha hecho, prácticamente, que nunca en nuestra historia se haya declarado la inconstitucionalidad de una ley nacional que dispusiera la intervención del Estado nacional en la regulación económico-social.

i) Reforma de la Constitución

No quiero terminar esta breve reseña sin recordar la diferencia significativa que existe en el proceso de reforma de la Constitución. La Carta de Filadelfia quiso dar importancia relevante a la intervención de los Estados. En consecuencia ideó un sistema que puede resumirse de la siguiente manera:

Las enmiendas pueden ser propuestas: 1) por el voto de las dos terceras partes de cada Cámara del Congreso; 2) por una Convención Nacional convocada por éste a solicitud de las legislaturas de dos tercios de los Estados.

Para que ellas se incorporen a la Constitución es preciso: 1) la ratificación por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados; 2) la ratificación por convenciones elegidas por el pueblo reunidas en tres cuartas partes de los Estados.

El Congreso dispone el modo de ratificación. En todas las enmiendas salvo la XVIII (Prohibición de licores) ha sido llevada a cabo por las legislaturas.

No es necesario insistir sobre las evidentes diferencias entre este sistema y el de nuestra Constitución, pero sí señalar que el procedimiento adoptado en Estados Unidos tiene la ventaja de que el Congreso propone enmiendas concretas que las legislaturas estatales —o convenciones en su caso— ratifican en forma sucesiva. El término medio de la duración de la instancia de ratificación de las veintiséis enmiendas aprobadas hasta el presente ha sido de siete años.

j) Duración de los mandatos

Finalmente consideremos que nuestra Constitución adopta un plazo diferente para la duración de los mandatos de todos los funcionarios electivos y la imposibilidad de reelección del Presidente.

7. Conclusión

En síntesis: es indudable la influencia que tuvo en nuestro derecho, desde los albores mismos de la nacionalidad, la Constitución de 1787; pero también es exacto lo que expresara Alberdi —padre de la Constitución— en sus Estudios: "La historia política de la colonia hispano-argentina, la historia de la revolución del Plata, las Constituciones ensayadas en los cuarenta años precedentes, es la verdadera fuente de comento y de explicación de la Constitución actual argentina, como ha sido de su elaboración por el Congreso. Por más que se niegue, el Congreso argentino se ha dado cuenta de sus antecedentes, los ha estudiado y valorizado con los publicistas del país y ha hecho un trabajo que no es plagio literal de la Constitución de ningún país"⁹.

⁹ Alberdi, Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853. Obras completas, t. V, Bs. As., Tribuna Nacional, 1886, p. 161.