

Ediciones RAP s.A.

Talcahuano 638 2º Piso "D" (C1013AAN)

Ciudad de Buenos Aires - Argentina

Tels./Fax: 4374-0661/2/3

e-mail: consulta@revistarap.com.ar

www.revistarap.com.ar

Queda hecho el depósito
que establece la Ley 11.723

ISBN: 987-20261-6-5

IMPRESO EN LA ARGENTINA

Prohibida la reproducción total o parcial, por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información sin autorización escrita del Editor.

ensayos

***“Un recorrido crítico por el período
formativo del Derecho constitucional
argentino 1810-1827”***

Alberto B. Bianchi

ÍNDICE

I.	Presentación	7
II.	El ambiente intelectual en el Río de la Plata hacia 1810	9
	a. Panorama general. b. Manuel Belgrano, un activo secretario del Consulado. c. Mariano Moreno.	
III.	La Revolución de Mayo	13
	a. El Cabildo Abierto del 22 de mayo. b. Constitución de la Primera Junta. c. Circular del 27 de mayo. d. Fundación de <i>La Gaceta</i> . e. Dificultades políticas de la Junta.	
IV.	Aporte constitucional de la Revolución de Mayo	21
	a. Soberanía del pueblo. b. Sujeción a la ley. c. Federalismo d. Responsabilidad de los gobernantes. e. Independencia del Poder Judicial. f. Publicidad de los actos de gobierno. g. Legalidad en materia tributaria. h. Necesidad de una Constitución. i. El sistema electoral.	
V.	De la Junta Grande al Triunvirato	23
	a. Incorporación de los diputados provinciales. b. Creación de juntas provinciales. c. Expulsión de los morenistas. d. Reglamento de libertad de imprenta. e. Otros instrumentos legislativos. f. Regreso del partido porteño. Primera concentración del Ejecutivo: creación del Triunvirato y de la Junta Conservadora. g. Reglamento orgánico o de división de Poderes. h. El Estatuto Provisional de noviembre de 1811. i. Los decretos sobre seguridad individual y libertad de imprenta. j. Nuevo avance del porteñismo. Disolución de la Junta Conservadora y de las juntas provinciales. Expulsión de los disputados provinciales. k. Proyecto de Constitución monárquica de 1811. l. Modificación a la Real Ordenanza de Intendencias. m. La breve asamblea constituyente de abril de 1812.	

VI. La Asamblea del Año XIII	33
a. Panorama político a fines de 1812. Fracaso de una segunda asamblea constituyente y caída del Primer Triunvirato. b. Convocatoria e instalación de la Asamblea. c. Instrucciones de los diputados. d. Obra legislativa. e. Proyectos constitucionales. f. Segunda concentración del Poder Ejecutivo: creación del Directorio unipersonal. g. El proyecto monárquico. h. Clausura de la Asamblea.	
VII. El Congreso de Tucumán	47
a. Convocatoria. Estatuto Provisorio de 1815. b. Instalación del Congreso. c. Primeros pasos. d. La Declaración de la Independencia. e. La Bandera Nacional. f. Discusión sobre la forma de gobierno. La propuesta de una monarquía incaica. g. Traslado del Congreso a Buenos Aires. Estatuto Provisorio de noviembre de 1816. h. El Reglamento Provisorio de 1817. i. La Constitución de 1819.	
VIII. La crisis de 1820. Caída del Directorio y cese del Congreso	57
IX. El quinquenio 1820-1825. Ausencia de autoridad nacional y consolidación del sistema federal	59
a. Semblanza general. b. Los acuerdos entre Buenos Aires y las provincias del Litoral celebrados en 1820. c. El frustrado Congreso de Córdoba y el Tratado del Cuadrilátero. d. Formación de las provincias argentinas. e. El gobierno de Martín Rodríguez en Buenos Aires. 1. La Junta de Representantes. 2. Supresión de los cabildos y reforma judicial. 3. Reformas económicas, culturales, militares y eclesiásticas. f. Primeros reconocimientos de la Independencia.	
X. El Congreso Constituyente de 1824-1827	71
a. Convocatoria e instalación. b. La Ley Fundamental de 1825. c. Conflictos con las provincias y guerra con el Brasil. d. La Ley del Poder Ejecutivo Permanente y creación del Banco Nacional. e. Ley de Capitalización de la Ciudad de Buenos Aires. f. Discusión sobre el sistema de gobierno. Nuevos conflictos con las provincias. g. Descripción de la Constitución de 1826. h. Final abrupto de la aventura rivadaviana.	
XI. Conclusiones sobre este período	83

I. PRESENTACIÓN

Este trabajo abarca los primeros diecisiete años de vida constitucional argentina, de modo que corre desde la Revolución de Mayo hasta la caída de Rivadavia en 1827, prolegómeno de la segunda disolución del gobierno nacional que sucedería a la de 1820. Es el período formativo de nuestro Derecho Constitucional pues se desarrollan en él la Revolución que cortó los primeros lazos con la metrópoli española y las tres primeras experiencias constituyentes que tuvo nuestro país: la Asamblea de 1813, el Congreso de Tucumán y el Congreso Rivadaviano de 1824.

A partir de allí y como consecuencia de los fracasos constantes en consolidar un régi-

men institucional estable, el país queda sumido constitucionalmente en un letargo del cual tardará un cuarto de siglo en despertar.

Ninguno de estos tres congresos constituyentes rindió sus frutos, pues el primero no alcanzó a sancionar una Constitución y los dos restantes si bien produjeron una Constitución, ésta resultó ser políticamente efímera.

Sin embargo, y pese a la singular ineficacia de nuestras tres primeras asambleas constituyentes, estos años sirvieron para echar las bases del futuro Derecho constitucional que se desarrollaría en la Argentina a partir de la Constitución de 1853.

II. EL AMBIENTE INTELECTUAL EN EL RÍO DE LA PLATA HACIA 1810

a. Panorama general

Ya me he referido en un trabajo anterior¹ a la crisis política experimentada por la monarquía española a principios del siglo XIX, la cual constituye un antecedente directo de la Revolución de Mayo, tal como lo fue de las revoluciones en los otros países hispanoamericanos, lo que me exime aquí de hacer una referencia a los antecedentes políticos de la Revolución de Mayo y su vinculación con la caída de la monarquía española bajo las tropas de Napoleón. Vale la pena en cambio reseñar, siquiera brevemente, el ambiente intelectual que se respiraba en el Río de la Plata por aquella época, especialmente en Buenos Aires, pues completa el panorama de los años inmediatos anteriores a 1810.

Hacia 1810 la influencia intelectual francesa en el Río de la Plata era notable. Empleando una frase bastante poética, Félix Luna dice que los vientos filtraban por las rendijas de los postigos coloniales las nuevas ideas gestadas en Francia.² Parecería ser que la difusión del pensamiento galo se vio facilitada pues el francés era el idioma extranjero más conocido por los habitantes del Virreinato.

Incluso quienes no estaban familiarizados con este idioma, recibían indirectamente la influencia a través de los muchos escritores españoles y criollos que se movían en la órbita de los filósofos franceses. Los inventarios de algunas bibliotecas rioplatenses prueban que en ellas figuraban numerosos autores franceses muchos de ellos inspiradores del movimiento de 1789. Entre ellos los más frecuentes son Rousseau y Voltaire, sin perjuicio de Montesquieu y Raynal.

Mariluz Urquijo hizo una prolija recopilación de estas obras y señala que en la librería de Juan Baltasar Maciel, llamado por algunos “el maestro de la generación de Mayo”, figuran el Diccionario histórico y crítico de Pedro Bayle, dos tomos de Rousseau, nueve tomos de Voltaire y otras varias obras prohibidas. El Obispo de Buenos Aires, Manuel Azamor y Ramírez, poseía las obras de Voltaire y de Montesquieu, un tomo de Rousseau, la Historia de América de Robertson y el Diccionario de Bayle. Voltaire vuelve a aparecer en la bien provista biblioteca de Berois y hasta en la del panadero Juan Antonio Grimau. Pero de las bibliotecas conocidas, es la de Francisco de Ortega la que posee mayor cantidad de volúmenes sugestivos: 28 tomos de la Enciclopedia, las *Cartas Persas* de Montesquieu, otros 4 tomos de Montesquieu, 40 tomos de Voltaire y 7 tomos de *El amigo de los hombres*, del Marqués de Mirabeau. En 1794 se establece una biblioteca pública en el Convento de la Merced con los libros

¹ Bianchi, Alberto B. “Un apunte sobre la emancipación y el Derecho Constitucional en América Latina”. *El Derecho* (diario especial de Derecho Constitucional), 13 de agosto de 2003.

² Luna, Félix. *Mariano Moreno*. Buenos Aires, Planeta, 2000, p. 29.

donados por el escribano de la Audiencia Facundo de Prieto y Pulido y en ella volvemos a encontrar *L'ami des hommes* del Marqués de Mirabeau, las *Cartas Persas* y el *Espíritu de las Leyes* de Montesquieu. Asimismo las gacetas españolas que llegan al Plata incluyen con alguna frecuencia elogios o noticias sobre los modernos filósofos, el *Telégrafo Mercantil* rebate a Montesquieu o cita a Voltaire y a Rousseau entre los grandes hombres de Francia, Belgrano apoya pasajes de sus escritos con una máxima del célebre economista Quesnay. Otra prueba del interés que despierta la nueva filosofía es ofrecida por la presencia en las librerías porteñas de las obras de los refutadores de esa corriente como Bergier; Nonnotte o Fernando de Cevallos.³

De este ambiente surgieron dos figuras destacadas de nuestra historia inicial, Manuel Belgrano y Mariano Moreno, a quienes dedicaré algunos párrafos.⁴

b. Manuel Belgrano, un activo secretario del Consulado

No es esta la ocasión para recordar la heroica aunque no siempre exitosa campaña militar de Manuel Belgrano en pos de afianzar la Independencia.⁵ Me interesa recor-

dar en cambio un capítulo anterior de su vida, relacionado con su actividad como Secretario del Consulado en la cual pudo ejercer su verdadera vocación, la de abogado.

Belgrano, nació en Buenos Aires en 1770; había estudiado en la Universidad de Salamanca, y concluyó sus estudios de abogado en 1793. Inmediatamente se orientó hacia la economía política, penetrando en el conocimiento de las obras de Quesnay, Genovesi, Galiani, Adam Smith, Sancho de Moncada, Francisco Martínez de Mata, Miguel Álvarez de Osorio, Bernardo Ward y Pedro Ramírez de Campomanes, y publicó en 1796 una obra que tradujo del francés a la que tituló *Principios de la ciencia económico política* tomado de la obra de Dupont de Nemours *Origine et progres d'une science nouvelle*.

Roberto H. Marfany ha efectuado un estudio detallado sobre su actuación como secretario del Consulado cargo al que accedió en 1794.⁶ Señala allí que sus ideas y afanes de renovación y mejoramiento del estado social del Virreinato chocaron, con los intereses de los comerciantes españoles afincados en el monopolio de la metrópoli del cual obtenían amplios beneficios. Ello lo instó a llevar adelante una labor ejemplar que ha quedado reflejada en algunas de las Memorias que preparó para el Consulado. Leyó la primera de ellas en la sesión del 15 de junio de 1795, al iniciarse el segundo año de vida de la institución, y mereció calurosa felicitación de sus miembros. En ella se ocupó de los *Medios generales de fomentar la agricultura, animar la industria, proteger el comercio de un país agricultor*. Doctrinariamente sigue a los fisiócratas para quienes la agricultura era la base de la economía social, y

³ Mariluz Urquijo, José M. "La Crisis del Régimen" en la obra colectiva *Historia Argentina*, dirigida por Roberto Levillier, Buenos Aires, Plaza y Janés, 1968, T. II, Cap. 20, p. 1335, esp. 1346-1347. En adelante: Levillier. *Historia Argentina*.

⁴ Para la formación intelectual de los hombres de Mayo véase: Romero Carranza, Ambrosio. "Bagaje doctrinal de los hombres de Mayo ¿Fue revolucionaria la doctrina de Mayo?", en la obra colectiva *Las Ideas Políticas de Mayo*. Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, pp. 9-29.

⁵ Una de las fuentes principales para este estudio es: Mitre, Bartolomé: *Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina*, 4ª edición, Buenos Aires, Félix Lajouane editor, 1887. En adelante: Mitre. *Historia de Belgrano*.

⁶ Marfany, Roberto H. "El Virreinato del Río de la Plata y la Gobernación Intendencia de Buenos Aires", en Levillier. *Historia Argentina*. T. II, Cap. 15, pp. 919-1031, esp. pp. 971-982.

en punto a las soluciones prácticas, adopta las mismas que aconsejaba Campomanes para España y que las había expuesto en el *Discurso sobre la educación popular y fomento de los artesanos*, y en el *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, que corrían impresos, y las de Gaspar Melchor de Jovellanos en su *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley agraria*.

Después de reconocer la agricultura como el destino natural del hombre, Belgrano propone en la *Memoria* un vasto plan de reformas a imitación de los citados autores españoles. Señala la necesidad primordial de crear escuelas gratuitas de primeras letras en todas las ciudades y pueblos del Virreinato, a fin de desterrar el analfabetismo y la ociosidad de la niñez, que se observaba en infinidad de familias con “hombres ociosos en quienes no se ve otra cosa que la miseria y la desnudez.” Las niñas deberían ser enseñadas en “la doctrina cristiana, a leer, escribir, coser, bordar, etc., inspirándoles principalmente el amor al trabajo para separarlas de la ociosidad, tan perjudicial o más en las mujeres que en los hombres”. Con iguales rudimentos de instrucción y educación general, los niños podrían ir después a los talleres de los artesanos para aprender un oficio. Y para combatir la ociosidad y la miseria, establecer escuelas gratuitas de hilaza de lana y algodón, para gente pobre y especialmente para niñas y niños, separados por sexo.

Dentro de ese primer paso de mejoramiento general de las costumbres, en función educativa y social, propuso también la fundación de una escuela de agricultura –su idea principal– para enseñar a los jóvenes hijos de labradores los principios básicos de la siembra, del cultivo, de la cosecha, de la defensa contra las plagas, de la naturaleza y calidad de las tierras y su transformación

por el cultivo, de todo lo cual existían “muchos libros” donde aprenderlo, pero lo ignoraban nuestros labradores, cuyos conocimientos eran empíricos y primitivos. Consideró también indispensable la fundación de una escuela de dibujo cuyo arte debía poseer “todo menestral para perfeccionarse en su oficio: carpintero, cantero, bordador, sastre, herrero, y hasta los zapateros no podrían cortar sus zapatos sin el ajuste y la perfección debida si no saben dibujar”, debiendo ser obligatorio ese aprendizaje y examen a los operarios o artesanos para ser maestros en su oficio. Y estimaba que no era menos útil ese conocimiento “al teólogo a quien le es indispensable algún estudio de geografía”, y al agrimensor y al médico para interpretar las láminas de los libros de anatomía; “en una palabra, debe ser este conocimiento tan general que aún las mujeres lo debían tener para el mejor desempeño de sus labores”.

También es motivo de su atención el comercio, que “no se reduce a comprar por diez y vender por veinte”, afirma Belgrano en la *Memoria*, sino que es una “ciencia” que requiere otros conocimientos que los de comprar y vender. Para alcanzarlos propone la creación de una escuela comercial dividida en tres ciclos: el primero con nociones de contabilidad, reglas de cambio, correspondencia comercial, etcétera; el segundo para enseñar la legislación sobre comercio, navegación, seguros, y el tercero, con cursos de geografía económica y de economía política. Subsidiariamente una escuela de náutica para enseñar el arte de la navegación a todo el que quisiera ser patrón de embarcaciones o piloto de río.

En esa *Memoria*, Belgrano expone también un programa total de realizaciones para mejorar la economía y el estado social, con miras de largo alcance y con sentido docente y educativo. Traza de una vez todo lo que

el Consulado podría hacer a través del tiempo para cumplir sus fines de junta de fomento que le marcaba la ordenanza de creación.

En los años siguientes presentó sucesivas memorias en las cuales propuso una serie de medidas innovadoras. En la de 1797 por ejemplo, se ocupó de la utilidad del cultivo del lino y del cáñamo. En la de 1798, a cuya lectura asistió el Virrey, los miembros de la Real Audiencia y el Rector del Colegio de San Carlos, se preocupó por destacar la importancia de crear sociedades privadas para la promoción de la agricultura y del arte. Ese mismo año, también por iniciativa de Belgrano se creó la Escuela de Náutica, cuyo reglamento se encargó de redactar. En 1799 la Memoria fue leída por Juan José Castelli, secretario interino, y versó sobre

la utilidad de erigir una escuela de comercio para enseñar metódicamente esa ciencia en todos los ramos. La Memoria de 1802 estuvo referida al establecimiento de fábricas de curtiembre, aconsejándose en ella la contratación de maestros traídos de Irlanda y de Vizcaya. En la de 1808 volvió a insistir sobre el comercio interior. Belgrano ejerció sus funciones de Secretario del Consulado hasta 1810 cuando se incorporó como vocal de la Primera Junta de Gobierno.

c. Mariano Moreno

La segunda figura clave del despertar argentino en lo intelectual es Mariano Moreno. De su persona me he ocupado ya en otra ocasión de modo que también me remito a ese trabajo.⁷

⁷ Bianchi, Alberto B. "Actualidad de Mariano Moreno". *El Derecho* (Diario especial de Derecho Constitucional) en prensa.

III. LA REVOLUCIÓN DE MAYO

a. El Cabildo Abierto del 22 de mayo

La caída de la Junta Central de Sevilla ocurrida en enero de 1810 fue conocida en Buenos Aires recién en mayo, luego de que el día 14 arribara un buque británico procedente de Río de Janeiro que traía la noticia del colapso del gobierno español.⁸ El Virrey Cisneros recién oficializó la noticia —que ya circulaba por todos lados— en un comunicado emitido el día 18⁹ e inmediatamente el ambiente político, ya enrarecido por la vacilante situación política de la Península, se pobló de versiones y actividad revolucionaria.¹⁰ Surgió entonces la idea de convocar a un Cabildo Abierto en el cual se pudiera debatir el curso de las decisiones que en el orden político debían tomarse.¹¹ Finalmente la asamblea tuvo lugar el día 22.

Sin dudas el Cabildo Abierto del 22 de mayo contiene el primer debate constitucional democráticamente realizado en suelo argentino.¹² Lamentablemente no se tomó la previsión de llevar un registro —oficial o particular— de cuanto se dijo en él, de modo que los historiadores han ido reconstruyendo los discursos e intervenciones sobre la base de memorias y demás documentos elaborados por quienes asistieron. Ello ha permitido tener una versión bastante aproximada aunque no absolutamente exacta de la polémica trabada allí. No obstante es claro que el centro de la discusión y lo que en definitiva estuvo sometido a votación fue si debía permitirse la continuidad del Virrey o si por el contrario era legítima la formación de un gobierno criollo en sustitución de las autoridades españolas.¹³ Pese a las dificultades señaladas hay coincidencia en que la posi-

⁸ Un día antes había llegado a Montevideo la fragata Juan Paris, procedente de Gibraltar, que traía también la noticia publicada en gacetillas inglesas, cuya confiscación fue ordenada por Cisneros.

⁹ Puede verse su texto en: San Martino de Dromi, Ma. Laura. *Documentos Constitucionales Argentinos*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, p. 1781 y sigs. En adelante: San Martino de Dromi. *Documentos*.

¹⁰ Rayces, Federico. *La Revolución de Mayo como Antecedente Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, p. 54.

¹¹ Uno de los interrogantes de esta parte de nuestra historia ha sido quién tuvo originalmente la idea de convocar al Cabildo Abierto, ya que según las Memorias de Saavedra la idea partió de él, mientras que el informe de Cisneros atribuye al Virrey la iniciativa. Conf. Rayces, p. 54.

¹² Si tomamos la población de Buenos Aires por entonces, la convocatoria fue muy amplia, pues sobre un total de 45.000 habitantes aproximadamente, se enviaron 450 invitaciones, esto es un 1%, y concurrieron 251 personas. Finalmente se emitieron 224 votos.

¹³ La fórmula de la votación, propuesta por Antonio José de Escalada, fue la siguiente: “Si se ha de subrogar otra autoridad a la Superior que obtiene el Excelentísimo Señor Virrey dependiente de la Soberana que se ejerza legítimamente a nombre del señor Don Fernando VII y en quién [...]” y que cada votante entrase a la sala de Acuerdos “a poner su voto cada uno por sí” rubricándolo solamente. También habían propuesto otras fórmulas Castelli y Leyva, pero fueron rechazadas por ser la primera demasiado emancipadora y la segunda por contrarrevolucionaria.

ción española fue defendida principalmente por el obispo Benito Lue y Riega, y por Manuel Genaro Villota, un respetado abogado y fiscal de la Real Audiencia. Del lado patriota la tesis de la independencia fue defendida por Juan José Castelli y Juan José Paso.¹⁴

Iniciado formalmente el acto por el actualario del Cabildo, tomó la palabra monseñor Lue y Riega. Su exposición, más emotiva que jurídica, sostuvo la necesidad de no innovar en absoluto. Según su criterio la situación en España no debía tener influencia alguna en las colonias americanas. Parece haber dicho incluso, que los criollos recién podrían tener un gobierno propio cuando ya no quedara un solo español en América. Luego del obispo Lue, tomó la palabra Juan José Castelli y desarrolló una fundada tesis jurídica para sostener que las autoridades españolas entonces existentes no tenían autoridad alguna para pretender extender su gobierno en América.¹⁵ “Estando el rey cau-

tivo —dijo— y no habiendo regencia no existe gobierno legal en España y el que se forme no tiene jurisdicción en América. Faltando el Rey y su representación —agregó— someterse a la autoridad española sería establecer un vasallaje de vasallos sobre vasallos.” El general Pascual Ruiz Huidobro apoyó la opinión de Castelli e inmediatamente Manuel Villota se hizo cargo de la defensa de la posición española. Con indudable espíritu de abogado no refutó directamente

En sus claustros recibió la licenciatura en 1788, y enseguida abrió un estudio en Buenos Aires. En 1796 su primo Manuel Belgrano logró que lo nombraran Secretario interino del Consulado de Comercio, mientras durara su ausencia de un año debida a su deficiente estado de salud. Tres años más tarde Castelli fue designado Regidor del Cabildo. Había contraído enlace con María Rosa Lynch (quien le dio seis hijos), cuando en 1801 colaboró en la fundación de la *Sociedad Patriótica, Literaria y Económica*, también escribió en el *Seminario de Agricultura* y en el *Telégrafo Mercantil*. Los comienzos del siglo XIX ponían ya de relieve las polémicas políticas originadas en la situación española, y Castelli adhirió a la llamada corriente carlotista, la cual ante la ausencia de Fernando VII apoyaba los derechos a gobernar en Buenos Aires de la infanta Carlota Joaquina, hija del rey Carlos IV de España y hermana de aquél, quien además estaba casada con el príncipe portugués Juan de Braganza, regente del trono de Portugal, residente en el Brasil. Por entonces fue arrestado en Montevideo un médico inglés, Diego Paroissien, en cuyo poder se encontró documentación de Saturnino Rodríguez Peña instando a la urgente coronación de la Infanta. Santiago de Liniers procesó a los principales complicados, desde Paroissien hasta Rodríguez Peña, y Castelli asumió su defensa. En su escrito —considerado como el antecedente jurídico de mayor relieve en la fundamentación posterior del Cabildo abierto del 22 de mayo de 1810— el hábil abogado señalaba que Paroissien no podía ser juzgado por las ideas de Rodríguez Peña. Al mismo tiempo advertía que ni éste ni tampoco sus teorías eran condenables: “[...] teniendo en cuenta que la necesidad de la regencia de la Princesa procedía de sus derechos eventuales a la corona de España.” Desarrolló luego argumentos filosóficos, jurídicos y políticos que fueron utilizados más tarde en el Cabildo Abierto, para justificar el derecho del pueblo rioplatense a reasumir su soberanía, como consecuencia de la ausencia de Fernando VII.

¹⁴Véase el desarrollo del debate en: Levene, Ricardo. *La Revolución de Mayo y Mariano Moreno*. Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1921, T. II, p. 53 y sigs.; González Calderón, Juan A. *Historia de la Organización Constitucional*. Buenos Aires, Ed. Lajouane, 1930, en adelante: González Calderón. *Historia*; Bidart Campos, Germán J. *Historia Política y Constitucional Argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1976, T. I, pp. 28-36; Romero Carranza, Ambrosio, Rodríguez Varela, Alberto y Ventura, Eduardo: *Historia Política y Constitucional Argentina*. Buenos Aires, A-Z editora, 1993. T. I, p. 209 y sigs. (en adelante: Romero Carranza y otros. *Historia*).

¹⁵Esta misma tesis había sido sostenida ya por Castelli como abogado defensor de los Rodríguez Peña y del doctor Paroissien, un médico inglés, en una causa criminal que se les inició con motivo de haber defendido supuestamente la tesis del carlotismo. Juan José Antonio Castelli Villarino había nacido en Buenos Aires el 19 de julio de 1764, hijo de un médico veneciano, Ángel Castelli Salomón, y de una porteña, María Josefa Villariño y González de Islas. El futuro vocal de la Junta de Mayo cursó sus primeros estudios en el Real Colegio Convictorio Carolino y luego en Córdoba. Al regresar a la capital del Virreinato, muerto ya su padre, el joven Castelli decidió seguir la carrera de Derecho, trasladándose entonces a la Universidad de Chuquisaca.

la tesis de Castelli, sino que argumentó hábilmente sobre la falta de legitimidad del pueblo de Buenos Aires para arrogarse la representación de todo el Virreinato. En este estado entró en escena Juan José Paso quien replicó a Villota sosteniendo la teoría del *gestor de negocios*, que permitía a Buenos Aires —dada la urgencia de la situación— prescindir de la conformidad de los restantes cabildos y declarar la caducidad del mandato del Virrey. Si bien los historiadores no se han puesto totalmente de acuerdo acerca de lo dicho por Paso, todo parece indicar sin embargo que su posición estuvo enderezada a justificar —bajo alguna forma jurídica— la representación de Buenos Aires en la emergencia.¹⁶

Escuchadas las ponencias el asunto fue sometido a votación. Votó en primer lugar el obispo Lue y Riega; lo hizo después Ruiz Huidobro, por la cesación de Cisneros y se sucedieron luego varios votos favorables al Virrey hasta que Cornelio Saavedra emitió un voto claramente enderezado a la formación de una junta de gobierno que suplantara a aquél. En su voto reside la fórmula ideológica de la revolución de Mayo “[...] no queda duda que es el pueblo el que confiere la autoridad o mando [...]”. Del recuento total surge que de las 251 personas que concurrieron, 225 votaron y 26 no lo hicieron. El Virrey obtuvo 61 votos en favor y 164 en contra.¹⁷

¹⁶ La polémica histórica sobre la intervención de Paso puede verse en la obra de Vicente Fidel López, citada por Romero Carranza y otros. *Historia*. T. I, p. 215.

¹⁷ Votaron por la caducidad del mando del Virrey 49 militares, 17 abogados, 18 eclesiásticos, 25 comerciantes, 26 vecinos, 10 alcaldes de barrios, 6 funcionarios, 4 médicos, 3 escribanos, 2 marinos, 2 alcaldes de la Santa Hermandad, 1 Licenciado y 1 Catedrático. En favor del Virrey hubo 11 militares, 15 funcionarios, 22 comerciantes, 6 eclesiásticos, 3 vecinos, 1 marino, 1 abogado y escribano, y 1 alcalde de barrio.

Una vez computados los sufragios, los regidores del Cabildo eligieron la Junta de Gobierno que sustituiría al Virrey. Allí en un último intento por preservar a Cisneros en el poder, la Junta elegida estaba presidida por éste, bien que sin el título de Virrey. El Cabildo intentaba con ello un gobierno de coalición integrado por representantes de las tres principales tendencias que existieron en el Cabildo Abierto del 22 de mayo: dos miembros del partido del Cabildo, o moderados, Sola e Incháurregui; dos revolucionarios, Saavedra y Castelli y el propio Virrey Cisneros. Sin embargo la situación no era nada clara, pues un bando a la vez que informaba la constitución de la Junta, decía: “Ha de presidir el referido Señor Excelentísimo virrey con voto en ella, conservando en lo demás su renta, y las altas prerrogativas de su dignidad, mientras se erige la Junta General del Virreinato”.

La Junta así integrada juró el día 24 pero el descontento popular con ella fue manifiesto y no se hizo esperar, lo que provocó su inmediata renuncia.¹⁸

b. Constitución de la Primera Junta

La Revolución, jurídicamente fundada y políticamente producida el 22 de mayo, se consumó tres días después, cuando por orden del Cabildo y a petición del pueblo de Buenos Aires se constituyó la Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata, más conocida como Primera Junta.¹⁹

¹⁸ Carlos Pueyrredón relata pormenorizadamente estos acontecimientos con apoyo en las actas del Cabildo. Pueyrredón, Carlos A. “La Revolución del 25 de mayo de 1810” en Levillier. *Historia Argentina*. T. II, Cap. 21, esp. p. 1430-1434.

¹⁹ Es innegable que su nombre estuvo influido por el de las juntas que habían gobernado en España luego de la caída de la monarquía.

Su acto fundacional está claramente reflejado en el acta elaborada por el Cabildo el día 25 de mayo,²⁰ de la cual surge: “[...] un considerable número de vecinos, los comandantes y varios oficiales de los cuerpos voluntarios de esta capital por sí y a nombre del pueblo [...] habiendo reasumido la autoridad y facultades que confirió [...] quiere que este Exmo. Cabildo proceda á hacer nueva eleccion e Vocales que hayan de constituir la Junta de Gobierno; y han de ser los Señores D. Cornelio de Saavedra, Presidente de dicha Junta, y Comandante general de Armas, el Dr. D. Juan José Castelli, el Dr. D. Manuel Belgrano, D. Miguel Azcuenaga, Dr. D. Manuel Alberti, D. Domingo Mateu, y D. Juan Larrea, y Secretarios de ella los Doctores, D. Juan José Paso, y D. Mariano Moreno; cuya eleccion se deberá manifestar al pueblo por medio de otro bando público [...] Y los Señores, habiendo salido al balcon de estas casas capitulares, y oido que el pueblo ratificó por aclamacion el contenido de dicho pedimento ó representacion, despues de haberse leído por mi en altas é inteligibles voces, acordaron que debian mandar y mandaban, se erigiese una nueva Junta de Gobierno compuesta de los Señores expresados en la representacion de que se ha hecho referencia, y [p. 48] en los mismos términos a aparece, mientras se erige la Junta general del vireinato”.

A partir de allí el acta establece una serie de disposiciones sobre el funcionamiento de la Junta:

□ “Lo segundo que los Señores, que forman la precedente corporacion; comparezcan sin pérdida de momentos en esta Sala Capitul ar á prestar el juramento de usar bien y fielmente sus cargos, conservar la integridad de esta parte de los dominios de Améri-

ca á nuestro Amado Soberano, el Señor D. Fernando VII y sus legítimos sucesores, y observar puntualmente las leyes del reino”.

□ “Lo tercero, que luego que los referidos Señores presten el juramento, sean reconocidos por depositarios de la autoridad superior del vireinato, por todas las corporaciones de esta capital y su vecindario, respetando y obedeciendo todas sus disposiciones, hasta la congregacion de la Junta general del vireinato; bajo las penas que imponen las leyes á los contraventores”.

□ “Lo cuarto, que la Junta ha de nombrar quien deba ocupar cualquiera vacante por renuncia, muerte, ausencia, enfermedad, ó remoción”.

□ “Lo quinto, que aunque se halla plenisimamente satisfecho de la honrosa conducta y buen procedimiento de los Señores mencionados, sin embargo, para satisfaccion del pueblo, se reserva tambien estar muy á la mira de sus operaciones, y caso no esperado que faltasen á sus deberes, proceder á la deposicion con causa bastante y justificada, reasumiendo el Exmo. Cabildo, para este solo caso, la autoridad que le ha conferido el pueblo”.

□ “Lo sexto, que la nueva Junta ha de celar sobre el órden y la tranquilidad pública, y seguridad individual de todos los vecinos, haciéndosele, Como desde luego se le hace, responsable de lo contrario”.

□ “Lo séptimo, que los referidos Señores, que componen la Junta provisoria, queden escluidos de egercer el poder judicial, el cual se refundirá en la Real Audiencia, á quien se pasarán todas las causas contenciosas que no sean de gobierno”.

□ “Lo octavo, que esta misma Junta ha de publicar todos los dias primeros del mes, un estado en que se dé razon de la administracion de Real Hacienda”.

²⁰ Véase el acta en San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 1842-1845.

❑ “Lo nono, que no pueda imponer contribuciones, ni gravámenes al pueblo ó sus vecinos, sin prévia consulta y conformidad de este Exmo. Cabildo”.

❑ “Lo decimo, que los referidos Señores despachen sin pérdida de tiempo órdenes circulares á los Gefes de lo interior y demas á quienes corresponda, encargándoles muy estrechamente, y bajo de responsabilidad, hagan que los respectivos Cabildos de cada uno convoquen por medio de esquelas la parte principal y mas sana del vecindario, para que, formado un Congreso de solos los que en aquella forma hubiesen sido llamados, elijan sus Representantes, y estos hayan de reunirse á la mayor brevedad en esta Capital para establecer la forma de gobierno que se considere mas conveniente”.

❑ “Lo undécimo, que elegido así el Representante de cada ciudad ó villa, tanto los electores como los individuos capitulares le otorguen poder en pública forma, que deberán manifestar cuando ocurran á esta Capital, á fin de que se verifique su constancia; jurando en dicho poder no reconocer otro soberano que al Sr. D. Fernando VII y sus legítimos sucesores, segun el órden establecido por las leyes, y estar subordinado al gobierno que legitimamente les represente”.

Inmediatamente después se labró el Acta de Instalación de la Junta que da cuenta del juramento de todos sus miembros.²¹ Quedó así constituido el primer gobierno argentino, con un órgano colegiado de nueve miembros, presidido por Cornelio de Saavedra, jefe indiscutido del Cuerpo de Patricios y con gran influencia sobre las demás fuerzas armadas. Estaba acompañado por un militar, el coronel Miguel de Azcuénaga, un clérigo, el presbítero Manuel Alberti, cura rector de

la Iglesia de San Nicolás, dos fuertes comerciantes españoles, Domingo Matheu y Juan Larrea y cuatro abogados, Manuel Belgrano, Juan José Castelli, Juan José Paso y Mariano Moreno. Al primero le fue confiada la Secretaría de Hacienda y al segundo la de Gobierno, Relaciones Exteriores y Guerra.

Tal como la calificó en su momento Bartolomé Mitre, el acta del 25 de mayo suscrita en el Cabildo de Buenos Aires, por medio de la cual se formaliza la Primera Junta, constituyó: “la primera Constitución política que tuvo el pueblo argentino”.²² Ya veremos más adelante que ella contiene en sí misma todos los elementos básicos de un sistema de gobierno establecido sobre bases republicanas.

c. Circular del 27 de mayo

Dos días después de instalada, la Primera Junta emitió una circular en la cual muestra con bastante claridad las dos intenciones que la animaban por entonces: 1) mantener fidelidad al rey Fernando VII y 2) convocar a las restantes provincias del Virreinato para que se incorporaran al nuevo gobierno.²³

Dice esta extensa Circular en lo que aquí interesa: “El pueblo de Buenos Aires, bien cierto del estado lastimoso de los dominios europeos de S. M. C. el Sr. D. Fernando VII [...] estimó desplegar la energía que siempre ha mostrado para interesar su lealtad, celo y amor por la causa del Rey Fernando, removiendo los obstáculos que la desconfianza, incertidumbre y desunion de opiniones podrian crear en el momento mas crítico que amenaza, tomando á la América desapercibida de la base sólida del gobierno que pudiese determinar su suerte en el conti-

²¹ Ídem, pp. 1845-1847.

²² Mitre. *Historia de Belgrano*. T. I, p. 345.

²³ Ídem, pp. 1848-1851.

nente americano español [...] Asimismo importa que Vd. quede entendido, que los Diputados han de irse incorporando en esta Junta conforme y por el orden de su llegada á la capital, para que así se hagan de la parte de confianza pública que conviene el mejor servicio del Rey y gobierno de los pueblos; imponiéndose, con cuanta anticipacion conviene á la formación de la general, de los graves asuntos que tocan al gobierno”.

d. Fundación de La Gaceta

Entre los primeros pasos de la Junta, uno de los más trascendentes en el orden intelectual fue la fundación de su diario oficial, la *Gazeta de Buenos Ayres*, dispuesta el 1º de junio a instancia de Moreno, menos de una semana después de constituido el nuevo gobierno. La orden de fundación emitida por la Junta ya es toda una declaración de principios: “El pueblo tiene derecho a saber la conducta de sus representantes, y el honor de éstos se interesa en que todos conozcan la execración con que miran aquellas reservas y misterios inventados por el poder para cubrir los delitos [...] Para el logro de tan justos deseos ha resuelto la Junta que salga a luz un nuevo periódico semanal con el título de *Gazeta de Buenos Ayres*, el cual, sin tocar los objetos que tan dignamente se desempeñan en el semanario de comercio, anuncie al público las noticias exteriores e interiores que deban mirarse con algún interés. En él se manifestarán igualmente las discusiones oficiales de la Junta con los demás Jefes y gobiernos, el estado de la Real Hacienda, las medidas económicas para su mejora y una franca comunicación de los motivos que influyan en sus principales providencias abrirá la puerta a las advertencias que desea de cualesquiera que pueda contribuir con sus luces a la seguridad del acierto. La utilidad de los discursos de hombres ilustrados que sostengan y dirijan el patrio-

tismo y fidelidad que tan heroicamente se ha desplegado: nunca es mayor que cuando el choque de las opiniones pudiera envolver en tinieblas aquellos principios, que los grandes talentos puedan únicamente reducir a su primitiva claridad; y la Junta, a más de incitar ahora generalmente a los sabios de estas Provincias para que escriban sobre tan importantes objetos, los estimulará por otros medios que les descubran la confianza que ponen en sus luces y en su celo”.

El 7 de junio apareció el primer ejemplar en el cual Moreno escribió: “Nada se presenta más magnífico a la consideración del hombre filósofo que el espectáculo de un pueblo que elige sin tumultos personas que merecen su confianza y a quienes encarga el cuidado de su gobierno. Buenos Ayres había dado una lección al mundo entero por la madurez y moderación con que en el congreso general se examinaron las grandes cuestiones que iban a decidir su suerte, y el feliz resultado de tan respetable asamblea produjo la augusta ceremonia del juramento solemne con que se estrecharon los vínculos para la religiosa observancia de lo que la pluralidad había sancionado. Dos tardes seguidas apenas bastaron para recibir los votos de los funcionarios públicos e incorporaciones más respetables. El eclesiástico, el regular, el militar, el togado, el empleado, el vecino, todos concurrieron a jurar la firmeza y estabilidad de la nueva obra, porque todos reconocieron su justicia, confesaron su necesidad y vieron el interés común íntimamente unido al particular de sus personas”.²⁴

²⁴ Y agregaba: “Las almas sensibles desfallecían con la novedad de una impresión dulcísima, a que no estaban acostumbradas, un numeroso cuadro de tropas en quienes la ternura ocupaba el lugar de la ferocidad que las distinguió en los combates, la asistencia de los oficiales de la marina inglesa, y principales individuos de su comercio, el prelado de la Iglesia y jefes de todas las corporaciones públicas, alternando con los nuevos

e. Dificultades políticas de la Junta

El primer inconveniente político de la Junta fue la falta de reconocimiento de su autoridad en algunas provincias. Lo que pacíficamente se había logrado con argumentos jurídicos el 22 y 25 de mayo, se convirtió enseguida en una lucha político militar en la cual las autoridades de Buenos Aires estaban francamente aisladas, lo que tarde o temprano llevó a la pérdida —para el futuro territorio argentino— de dos provincias del Virreinato: la Banda Oriental y Paraguay. El 2 de junio una asamblea de vecinos de Montevideo resuelve no reconocer al gobierno de Buenos Aires y jura fidelidad al Consejo de Regencia instalado en Cádiz. Poco después una insurrección instigada por la Primera Junta y encabezada por Prudencio Murgiondo y Juan Balbín de Vallejos, fracasa en Montevideo el 12 de julio. Los cabecillas son detenidos y remitidos a España. La Banda Oriental queda convertida así en un centro contrarrevolucionario. Paraguay tam-

representantes del pueblo, y dando a éste desde los balcones de las casas consistoriales una prueba nada equívoca de la sinceridad de sus sentimientos; el estruendo de la artillería aumentando por las aclamaciones y vivas de veinte mil espectadores; la salva de los buques ingleses que celebraban una función que sus jefes estaban admirando; el conjunto de mil circunstancias que felizmente se agolpan en los sucesos grandes; todo producía la ternura, la confianza, las esperanzas, más seguras, y elevando las almas de los jóvenes, arrancaba lágrimas a los viejos, para quienes dejó de ser terrible la muerte después de haber visto un día tan glorioso. La fórmula del juramento fue la siguiente: ¡Juráis a Dios nuestro Señor y estos Santos Evangelios reconocer la Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata a nombre del Sr. Fernando VII, y para guarda de sus augustos derechos obedecer sus órdenes y decretos; y no atentar directa ni indirectamente contra su autoridad, propendiendo pública y privadamente a su seguridad y respeto? Todos juraron; y todos morirán antes que quebranten la sagrada obligación que se han impuesto”.

co acata a la Junta y, al igual que Montevideo, en Asunción se jura el 24 de julio fidelidad al Consejo de Regencia. Al mismo tiempo, Bernardo de Velasco, gobernador de Paraguay, inicia aprestos bélicos para luchar contra Buenos Aires. El complot que en Asunción encabeza el doctor Pedro Somellera es descubierto y los implicados son desterrados.

Incluso en Buenos Aires se expande la contrarrevolución. El Cabildo y la Audiencia juran secretamente fidelidad al Consejo de Regencia. Por ello, el 22 de junio, la Junta tiene que expulsar a los oidores y al virrey, quienes son embarcados con destino a las islas Canarias. Pero el principal foco de resistencia se instaló en Córdoba, dentro del propio territorio argentino, donde el ex virrey Santiago de Liniers, encabezó una sublevación junto con el gobernador Gutiérrez de la Concha y el obispo Orellana. Sor-do a las consideraciones que le hace Miguel de Irigoyen, enviado por la Junta, Liniers emprende sus planes contrarrevolucionarios, lo que obliga al gobierno de Buenos Aires a enviar en el mes de julio una expedición comandada por Ortiz de Ocampo, secundado por Antonio González Balcarce, con orden de detener a Liniers y a sus principales seguidores y de reunir en Córdoba una asamblea de vecinos para elegir al representante de Córdoba en la Junta.

Profundizando aún más su decisión, el 28 de julio la Junta ordena el fusilamiento de los contrarrevolucionarios en el momento que todos o cada uno de ellos sean pillados, lo que tiene lugar un poco después. Ante el avance de las tropas de Buenos Aires, las milicias de Liniers se dispersan sin combatir y son rápidamente alcanzadas y detenidas. Ortiz de Ocampo vacila sin embargo en cumplir la orden de fusilamiento pues en Córdoba surgen pedidos de clemencia que lo hacen dudar y, finalmente, decide remitir

a los prisioneros a Buenos Aires.²⁵ Allí, la reacción de la Junta es tan inflexible como brutal y se envía a Castelli y a Nicolás Rodríguez Peña, escoltados por el coronel French y un grupo de soldados para proceder a la ejecución. El 25 de agosto, en Cruz Alta, Castelli alcanza a la tropa que conduce a los

prisioneros hacia Buenos Aires y al día siguiente, en el bosque de los Papagayos, cerca de la Posta de Cabeza del Tigre, Córdoba, son ejecutados: Liniers y el gobernador Gutiérrez, en presencia de Castelli; así se consuma un acto de innecesaria y antijurídica severidad.²⁶

²⁵ Córdoba entera pide entonces por la vida de los prisioneros. Entre los cordobeses que imploran ese perdón figura el deán Gregorio Funes, electo ya diputado por esa ciudad a la Junta de Buenos Aires, y el único de los que en la asamblea de notables convocada por el gobernador Gutiérrez de la Concha, había dictaminado en favor del reconocimiento del nuevo gobierno. Enterado por Vieytes de lo resuelto en Buenos Aires –según relata el mismo deán– “[...] no pude oír sin estremecerme una resolución tan cruel como impolítica, pues a mi juicio ella iba a dar a la revolución un carácter de atrocidad y de impiedad.” Su hermano Ambrosio Funes consigue que Ortiz de Ocampo no cumpla la sentencia, condicionando este jefe militar su actitud a lo que resuelva Vieytes, quien cediendo ante los argumentos del deán Funes dispone que la sentencia sea suspendida. Conf. Romero Carranza y otros. *Historia*. T. I, p. 251.

²⁶ La vida de Liniers y sus últimos momentos están relatados en la clásica obra de Paul Groussac. *Santiago de Liniers, Conde de Buenos Aires*. Escrita en 1907. He consultado la edición de Elefante Blanco, Buenos Aires, 1998.

IV. APOORTE CONSTITUCIONAL DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO

Salvo el fusilamiento de Liniers, que ensombrece al primer gobierno argentino, su aporte ha sido significativo y entre los muchos legados de la Primera Junta está el nacimiento de nuestro Derecho constitucional. Por ello, antes de cerrar el primer ciclo de nuestra vida independiente, que concluye cuando en diciembre de 1810 llegan los disputados de las provincias para constituir la llamada Junta Grande, creo que es necesario hacer un alto en el relato para reflexionar sobre la contribución que este primer e intenso año de vida independiente tuvo para nuestra disciplina, cuyos puntos básicos ya aparecen en el Cabildo Abierto del 22 y en el acta del 25.

a. Soberanía del pueblo

Ya en el Cabildo del 22 de mayo fue establecido el principio de la soberanía del pueblo. La proposición de Cornelio Saavedra, que impulsó los votos de todos los patriotas, expresaba: “[...] que no quede duda de que el pueblo es el que confiere la autoridad o mando”. Además, el 25 el Cabildo promulgó definitivamente el principio cuando confirmó la designación que el pueblo directamente había hecho de los miembros del nuevo gobierno.

b. Sujeción a la ley

En el acta del 25 de mayo antes mencionada se lee: “[...] luego que los referidos Señores

presten el juramento, sean reconocidos por depositarios de la autoridad superior del Virreinato, por todas las corporaciones de esta capital y su vecindario, respetando y obedeciendo todas sus disposiciones [...] bajo las penas que imponen las leyes á los contraventores”.

c. Federalismo

Los gérmenes del sistema federal argentino están en la Circular del 27 de mayo cuando dice: “[...] quede entendido, que los Diputados han de irse incorporando en esta Junta conforme y por el orden de su llegada á la capital, para que así se hagan de la parte de confianza pública que conviene el mejor servicio del Rey y gobierno de los pueblos; imponiéndose, con cuanta anticipacion conviene á la formación de la general, de los graves asuntos que tocan al gobierno.”

d. Responsabilidad de los gobernantes

En el acta del 25 se establece el principio de responsabilidad de los integrantes de la Junta: “[...] aunque se halla plenísimamente satisfecho de la honrosa conducta y buen procedimiento de los Señores mencionados, sin embargo, para satisfacción del pueblo, se reserva también estar muy á la mira de sus operaciones, y caso no esperado que faltasen á sus deberes, proceder a la deposición con causa bastante y justificada, reasumiendo

do el Exmo. Cabildo, para este solo caso, la autoridad que le ha conferido el pueblo”.

Luego se reafirma este principio “[...] que la nueva Junta ha de celar sobre el orden y la tranquilidad pública, y seguridad individual de todos los vecinos, haciéndosele, como desde luego se le hace, responsable de lo contrario”.

e. Independencia del Poder Judicial

También el acta del 25 dice: “[...] que los referidos Señores, que componen la Junta provisoria, queden excluidos de ejercer el poder judicial, el cual se refundirá en la Real Audiencia, a quien se pasarán todas las causas contenciosas que no sean de gobierno”.

f. Publicidad de los actos de gobierno

Una vez más el acta de instalación de la Junta es paradigmática: “[...] que esta misma Junta ha de publicar todos los días primeros del mes, un estado en que se de razón de la administración de Real Hacienda”.

g. Legalidad en materia tributaria

También este principio cardinal del gobierno democrático aparece el 25 de mayo:

“[...] que no pueda imponer contribuciones, ni gravámenes al pueblo ó sus vecinos, sin prévia consulta y conformidad de este Exmo. Cabildo”.

h. Necesidad de una Constitución

La necesidad inmediata de una Constitución fue advertida tan pronto como el 25 de mayo, pues según el acta de ese día “[...] que los referidos Señores despachen sin pérdida de tiempo órdenes circulares á los Gefes de lo interior y demás a quienes corresponda, encargándoles muy estrechamente [...] hagan que los respectivos Cabildos [...] convoquen [...] la parte principal y mas sana del vecindario, para que, formado un Congreso [...] elijan sus Representantes, y estos hayan de reunirse á la mayor brevedad en esta Capital para establecer la forma de gobierno que se considere mas conveniente”.

i. El sistema electoral

Para la organización del Congreso Constituyente que se convocaba en el acta del 25, sus miembros serían elegidos por “la parte principal y más sana del vecindario”. La elección de los constituyentes anticipaba así el sistema del colegio electoral que luego se emplearía en la Constitución de 1853 para la elección del Presidente y Vicepresidente.

V. DE LA JUNTA GRANDE AL TRIUNVIRATO

A fines de 1810 la Primera Junta decide ampliar su integración con los disputados provinciales. Esta desconcentración del poder y el aumento cuantitativo de la Junta —convertida así en la llamada Junta Grande— habrá de durar muy poco tiempo. Un año después el Triunvirato —una creación de la propia Junta— instigado por la ascendente figura de Rivadavia, se encarga de disolver la llamada Junta Conservadora (continuación de la Junta Grande) y expulsa a los representantes del interior, generando así la división fatal entre los argentinos que se prolongará ya sin remedio a lo largo de toda nuestra historia.

No obstante ello, a lo largo de 1811 se desarrolla un período muy activo en materia de legislación constitucional, que deja como saldo una serie de normas algunas muy valiosas en cuanto a los principios por ellas invocados, bien que de escasa aplicación práctica dada la turbulencia de la situación política general.

a. Incorporación de los diputados provinciales

Como vimos, desde su misma instalación la Primera Junta había adquirido el compromiso de incorporar al gobierno a los disputados de las ciudades provinciales, reconociendo así el carácter provisional que ella tuvo como órgano del primer gobierno patrio.²⁷ Pese a la tenaz oposición de Moreno

y sus seguidores que veían en esta incorporación el fortalecimiento del partido de Saavedra y por ello pretendían que los diputados provinciales se congregaran en un Congreso Constituyente, sin integrar específicamente el gobierno,²⁸ a mediados de diciembre de 1810 se hallaba ya en Buenos Aires una nutrida delegación de representantes de todos los puntos del país. El 18 la Junta se dispuso a tratar el asunto y ese mismo día fueron incorporados nueve diputados;²⁹ Así quedó constituida la llamada Junta Grande. El mismo 18 de diciembre, Moreno renuncia y se aleja de la Junta.

b. Creación de juntas provinciales

Una vez constituida la Junta Grande se decidió establecer en la capital de cada provincia una junta similar a la de Buenos Aires. Ello tuvo lugar por medio del Decreto emi-

²⁷ Véase la Circular del 27 de mayo, *supra* punto III.c.

²⁸ Moreno afirmaba —no exento de razón— que un órgano colegiado de tal magnitud como el que se pretendía formar carecería de toda eficacia y los hechos posteriores confirmaron sus temores, pues antes de un año el órgano ejecutivo del gobierno se había concentrado en un Triunvirato.

²⁹ Fueron incorporados el Deán Gregorio Funes (Córdoba); Manuel Felipe de Molina (Mendoza); José García de Cossio (Corrientes); Manuel Ignacio Molina (Tucumán); José Antonio Olmos (Catamarca); Juan Ignacio de Gorriti (Salta); Francisco de Gurruchaga (Jujuy); Juan Francisco Tarragona (Santa Fe); y José Julián Pérez (Tarija).

tido el 10 de febrero de 1811, entre cuyos fundamentos figuran frases tan profundas como esta: “Después de haberse ensayado un magistrado en cometer usurpaciones, es preciso hacerse absoluto para asegurar la impunidad. Del quebrantamiento de las leyes al despotismo el camino es corto. Entonces los súbditos esclavos no tienen ni patria, ni amor al bien público, y el estado lánguido ofrece á todo enemigo una presa fácil.”³⁰ Luego en su articulado, este reglamento establecía la creación en la capital de cada provincia, comprendida la de Charcas, de una Junta compuesta de cinco individuos (Artículo 1º) en la cual residía *in solidum* toda la autoridad del gobierno de la provincia y eran de su conocimiento todos los asuntos, que por las leyes y ordenanzas pertenecen al presidente, o al gobernador intendente; pero con entera subordinación a la Junta Superior (Artículo 2º). Estas juntas estaban encargadas de velar incesantemente por la “[...] tranquilidad, seguridad y unión de los pueblos encargados a su cuidado, y en mantener y fomentar el entusiasmo a favor de la causa común [...]” (Artículo 12). Se encargarían también de la instrucción de las milicias (Artículo 13) y del reclutamiento de tropas (Artículo 15). No tenían el ejercicio de funciones jurisdiccionales (Artículo 16) y no podían estar integradas por eclesiásticos seculares ó regulares (Artículo 19), ni por oidores de la Real Audiencia de Charcas, o ministros de Real Hacienda (Artículo 20).

c. Expulsión de los morenistas

Muerto Moreno en viaje hacia Inglaterra, en marzo de 1811, sus seguidores encolumnados detrás de Domingo French, se reunían

en el café de Marco, desde el cual se organizaba una oposición a la labor de la Junta Grande, en particular de Saavedra y su principal colaborador el deán Funes. Esta actividad tuvo un pico de tensión los días 5 y 6 de abril cuando se conoció una suerte de complot preparado por French. El movimiento no pasó de ser una asonada sin consecuencias y como medio de prevenirla los elementos leales a Saavedra encabezados por Grigera, alcalde del Cabildo, convocaron a un grupo de personas en la Plaza Mayor frente al Cabildo, para apoyar al gobierno. El movimiento, pese a su escasa importancia, fue reprimido con severidad y se dispuso el alejamiento del gobierno de los principales seguidores de Moreno. De tal suerte French, Beruti, Posadas, Azcuénaga, Vieytes, Larrea y Rodríguez Peña, fueron reemplazados en la Junta por Chiclana, Alagón Gutierrez y Campana. Se ordenó asimismo la confinación de los complotados en varios lugares del país (Patagones, Mendoza y Santa Fe). Así, de los nueve integrantes originarios de la Primera Junta, un año después sólo quedaban en el gobierno Saavedra, Paso y Matheu³¹.

d. Reglamento de libertad de imprenta

Poco después de estos hechos, la Junta Grande produjo el más importante de los documentos constitucionales sancionados bajo su gobierno, el Reglamento de Libertad de Imprenta sancionado el 20 de abril de 1811. El Reglamento está precedido de una luminosa y extensa exposición de motivos re-

³⁰ San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 1871 y sigs.

³¹ El movimiento del 5 y 6 de abril y sus consecuencias están relatados con abundancia de detalles en Núñez, Ignacio. “Noticias Históricas de la República Argentina” en *Biblioteca de Mayo*, edición ordenada por el Senado de la Nación, Buenos Aires, 1960. T. I., p. 247 y sigs.

dactada por el deán Gregorio Funes en la cual explica la necesidad del instrumento legal adoptado.

Comienza Funes exaltando la libertad de prensa y dice: "Es cosa averiguada, que sin la libertad de prensa no puede haber libertad en pensar, y que las costumbres y conocimientos siempre padecen notable atraso. La sagrada ley de propiedad, de que el hombre es tan zeloso, igualmente se extiende á la plena posesion de su persona, de sus facultades físicas, de sus talentos, y de sus bienes". Ello no le impide señalar al mismo tiempo los peligros del libertinaje periodístico "Pero la libertad á que tiene derecho la prensa no es á favor del libertinage de pensar: es sí á favor de la ilustracion, y de aquel alvedrio que debe gozar el hombre sobre el mas privilegiado de sus bienes. Es para que tenga el mérito de haber pensado bien, y no para que halle un indulto á sus errores [...] Reducida pues la cosa á terminos mas precisos debemos decir, que es debida la libertad de imprimir bajo la responsabilidad de la ley, y que no debe hallarse sometida a una licencia anticipada del gobierno.³²

En su articulado el reglamento establecía: "Todos los cuerpos y personas particulares de qualquier condición y estado", tienen libertad de escribir, de imprimir, y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión, y aprobación anterior a la publicación, salvo las restricciones y responsabilidades establecidas en el decreto (Artículo 1º), por lo tanto quedan abolidos todos los juzgados de imprentas, y la censura de las obras políticas (Artículo 2º). Tampoco serán responsables los autores e impresores por el abuso de esta libertad (Artículo 3º), pero los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los licenciosos, y contrarios a la decen-

cia pública y buenas costumbres, serán castigados con la pena de la ley (Artículo 4º), tarea que es encomendada a los jueces respectivos (Artículo 5º). Se mantiene la censura previa en materia de libros y escritos religiosos (Artículo 6º).

El Reglamento, sin embargo, es contradictorio pues luego establece: "Para asegurar la libertad de la imprenta, y contener al mismo tiempo su abuso, se nombrará una Junta Suprema de censura, que deberá residir cerca del gobierno, compuesta de 5 individuos y a propuesta de ellos otra semejante en cada capital de provincia, compuesta de 3" (Artículo 13). Estas juntas integradas por eclesiásticos y regulares tenían por objeto "examinar las obras que se hayan denunciado al poder ejecutivo ó justicias respectivas, y si la Junta Censoria de provincia juzgase, fundando su dictamen, que deben ser detenidas, lo harán así los jueces, y recogerán los ejemplares vendidos" (Artículo 15).

Como vemos bajo una aparente libertad de imprenta, el Reglamento preparado por el deán Funes en realidad era bastante restrictivo, pues establecía un sistema de censura previa que ya había sido abolido por entonces en países como Gran Bretaña.³³

e. Otros instrumentos legislativos

Además del Reglamento sobre libertad de imprenta, la Junta Grande emitió durante su corta vida política, dos instrumentos jurídicos más de importancia: el Reglamento sobre Recursos de Segunda Suplicación del 21 de junio de 1811 y el Decreto de Libertad e Igualdad de los Indios, fechado el 1º de septiembre de ese año. El primero es una norma de carácter procesal según la cual todos

³² San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 1877-1889.

³³ Véase Bianchi, Alberto B. "Orígenes históricos de la libertad de expresión" en *La Ley* 1995-C, 901.

los recursos, quejas o agravios por injusticia notoria que antes se planteaban ante el Rey, deberían ser dirigidos en lo sucesivo a la Junta, quien “delegará su conocimiento a la sala o sesión de justicia” que corresponda.³⁴ El segundo tiene el estilo del deán Funes: comienza con una viva exhortación por la libertad y dignidad de los indios: “Nada se ha mirado con más horror desde los primeros momentos de la instalación del actual gobierno, como el estado miserable y abatido de la raza de los indios”, pero en la práctica lo único que figura en la parte dispositiva es la exención del tributo que aquellos pagaban a la corona de España.³⁵

f. Regreso del partido porteño. Primera concentración del Ejecutivo: creación del Triunvirato y de la Junta Conservadora

Desde los hechos de abril de 1811 la Junta Grande comenzó a experimentar en su entorno político un clima poco favorable. Al confinamiento de personas influyentes, se sumaron el disgusto generado por los cargos imputados a Belgrano por el fracaso de la campaña del Paraguay³⁶ y la derrota del ejército en el Alto Perú en la batalla de Huaqui el 20 de junio ante el general Goyeneche. Hacia el mes de septiembre la situación se puso más tensa y fue obligado a renunciar Joaquín Campana, secretario de la Junta, quien además fue intimado a abandonar Buenos Aires. Este primer triunfo del grupo *porteñista* permitió a sus partidarios exigir la reunión de un Cabildo Abierto para elegir diputados por Buenos Aires para el Congreso constituyente que estaba prepa-

rándose. Celebrado este cabildo el 19 de septiembre, resultaron elegidos Paso y Chiclana. También se decidió la creación de una Junta consultiva cuerpo para el cual fueron elegidas personas completamente opositoras a la Junta Grande.

Asediada y presionada por sus opositores, el 23 de septiembre la Junta Grande emitió el Bando de creación del Triunvirato y de la Junta Conservadora.³⁷ El gobierno se dividía así en dos órganos diferentes. La rama ejecutiva quedaba a cargo de un triunvirato integrado exclusivamente por elementos porteños, Feliciano Chiclana, Manuel de Sarratea y Juan José Paso. Se designaron a su vez tres secretarios, Bernardino Rivadavia en la cartera de Guerra, José Julián Pérez en la de gobierno y Vicente López en la de Hacienda. Los diputados provinciales, a su vez, pasaron a formar parte de la llamada Junta Conservadora (también llamada Corporación) ante la cual serían responsables los miembros del Triunvirato. La Junta Conservadora quedó encargada del Poder Legislativo. Esto prueba cabalmente que la distancia existente entre porteños y provincianos ya era tan profunda que cada grupo ocupaba un órgano diferente en el gobierno.

g. Reglamento orgánico o de división de Poderes

Establecido el nuevo gobierno tal como lo describe el Bando del 23 de septiembre, el Triunvirato instó a la Junta a emitir una norma para establecer el funcionamiento del gobierno. En cumplimiento de ello el 22 de

³⁴ San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 1893-1897.

³⁵ Ídem, pp. 1897-1899.

³⁶ La campaña está relatada en Mitre. *Historia de Belgrano*. Caps. XII, XIII, XIV y XVI.

³⁷ Fue publicado en la *La Gaceta* del 25 de septiembre de 1811. Véase su texto en San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 1900. Puede consultarse también Sampay, Arturo Enrique. *Las Constituciones de la Argentina*, (1810-1972). Buenos Aires, EUDEBA, 1975. P. 107. En adelante: Sampay. *Las Constituciones*.

octubre la Junta Conservadora emitió un Reglamento de Separación de Poderes, en el cual se establecían las funciones de los tres Poderes del Estado. El texto, preparado por el deán Funes, es elemental e incompleto pero sienta algunos principios básicos. El Poder Legislativo reside en la "Junta Conservadora de la Soberanía del Señor D. Fernando VII" a quien le compete la declaración de guerra, la paz, la tregua, los tratados de límites, la creación de impuestos y de nuevos tribunales. También nombra los miembros del Poder Ejecutivo por renuncia o muerte de los que ejercen el cargo, previa consulta al Triunvirato. A este último le corresponde ejercer la función ejecutiva y dentro de sus funciones figura la organización de los ejércitos, la recaudación e inversión de los fondos del Estado, el cumplimiento de las leyes, la seguridad individual, etc. Se le prohíbe el ejercicio de funciones judiciales, con excepción de las causas de contrabando y de recaudación de derechos aduaneros. El Triunvirato era responsable ante la Junta Conservadora. Se preveía finalmente la existencia de un Poder Judicial, el que era independiente y sería responsable por los atentados que cometiera contra la libertad y seguridad de los súbditos.

Una vez sancionado, el Reglamento fue remitido al Triunvirato para su promulgación. Éste advirtió inmediatamente el intento de la Junta por subordinarlo a su poder plasmado en dos cláusulas: la de nombramiento de sus miembros y la de responsabilidad de éstos ante la Junta. Ni lerdo ni perezoso el secretario Rivadavia encontró un medio de eludir el problema. En lugar de promulgarlo o rechazarlo, el Triunvirato instado por aquél, decidió enviar en consulta el Reglamento al Cabildo y a la Junta Consultiva.³⁸ Una ma-

niobra tan hábil como ilegítima pues el Cabildo como cuerpo municipal carecía de competencia para examinar lo decidido por un órgano nacional.³⁹ Pero Rivadavia logró su objetivo, el Cabildo y la Junta Consultiva reunidos en asamblea rechazaron el Reglamento y provocaron de hecho la caída de la Junta Conservadora que poco después sería formalmente disuelta. Este primer movimiento en su ascenso al poder del entonces secretario del Triunvirato, ha merecido la repulsa generalizada de todos los autores,⁴⁰ con excepción naturalmente de los rivadavianos a ultranza.⁴¹

h. El Estatuto Provisional de noviembre de 1811

Luego de desbaratar el Reglamento elaborado por la Junta Conservadora, Rivadavia acometió la tarea de elaborar otra norma. Nació así el Estatuto Provisional del 22 de noviembre de 1811, dictado por el Triunvirato. Se trata de un reglamento de nueve

³⁹ La Junta elevó una protesta formal pero carente de eficacia ante el ímpetu del Triunvirato. Decía en un oficio fechado el 28 de octubre: "Esto en realidad no es otra cosa que pretender se subroga la fuerza respetable de nuestra representación al juicio de un cuerpo parcial, aunque también respetable, pero que por las leyes tiene señalados sus límites, y debilitar la influencia sobre los asuntos de su primer interés. No Excmo. Sr., la voluntad libre y espontánea de los que representamos, no puede suplirse, ni reformarse por el parecer de una sola corporación dependiente, que ella misma ha elegido sus diputados, y les ha transmitido su poder". Véase: Sampay. *Las Constituciones*. P. 114.

⁴⁰ Véase Levene, Ricardo. "Formación del Triunvirato" en *Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1943. Vol. V, secc. 2ª, p. 390; Romero Carranza y otros. *Historia*. T. I, p. 272; López Rosas, José Rafael. *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires, Astrea, 1990. P. 140, 4ª edición. En adelante, López Rosas. *Historia Constitucional*.

⁴¹ Ricardo Piccirilli, por ejemplo, autor de una de las principales biografías existentes sobre Rivadavia, describe el hecho sin hacer comentarios. Piccirilli, Ricardo. *Rivadavia y su Tiempo*. Buenos Aires, Peuser, 1943. T. I, pp. 174-175. En adelante: Piccirilli. *Rivadavia*.

³⁸ Recordemos que la Junta Consultiva, estaba integrada también por elementos porteños.

artículos sin validez jurídica o constitucional alguna, por medio del cual Rivadavia intenta consolidar su poder. En sus fundamentos invoca una inexistente representación de Buenos Aires respecto de todos los pueblos del interior y menciona la “necesidad urgente de concentrar el poder para salvar la patria”,⁴² a la par que señala los presuntos peligros que encerraba la tiranía de la Junta Conservadora.⁴³

Su articulado está cuidadosamente elaborado por el secretario del Triunvirato, pues los miembros de este cuerpo se renuevan periódicamente cada seis meses,⁴⁴ sin embargo nada se dice de los secretarios quienes además suplirán las ausencias temporales (Artículo 1º). Asimismo le corresponde al gobierno “[...] adoptar cuantas medidas crea necesarias para la defensa y salvación de la patria, según lo exija el imperio de la necesidad y las circunstancias del momento.” (Artículo 6º). Lo más valioso de este Estatuto es la mención a un congreso de las Provincias Unidas que deberá reunirse “[...] luego que lo permitan las circunstancias.” (Artículo 3º). No obstante queda claro todavía, a más de un año de producidos los hechos de mayo, que el gobierno criollo, incluso éste propiciado por Rivadavia, no está dispuesto aún a cortar lazos con la corona

española. El Artículo 8º dice: “El gobierno se titulará Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata a nombre del Señor D. Fernando VII”.

i. Los decretos sobre seguridad individual y libertad de imprenta

Paralelamente con el Estatuto Provisional, se sancionaron dos normas: el Decreto de Seguridad Individual del 26 de octubre y el de Libertad de Imprenta del 23 de noviembre. A diferencia del Estatuto estas dos normas poseen un gran valor jurídico y sientan los principios constitucionales básicos de la seguridad individual —especialmente en lo relativo al proceso penal— y de la libertad de expresión.

Según el primero de ellos “Ningún ciudadano puede ser penado, ni expatriado sin que preceda forma de proceso y sentencia legal.” (Artículo 1º), ni “[...] arrestado sin prueba al menos semiplena, ó indicios vehementes de crimen, que se harán constar en proceso informativo dentro de tres días perentorios.” (Artículo 2º). Tenemos aquí una primera disposición legal que contempla el hábeas corpus. Asimismo, “Para decretar el arresto de un ciudadano, pesquisa de sus papeles, ó embargo de bienes, se individualizará en el decreto ú orden que se expida el nombre ó señales que distingan su persona, y objetos sobre que deben ejecutarse las diligencias, tomando inventario que firmará el reo, y dejándole copia autorizada para su resguardo.” (Artículo 3º) y “La casa de un ciudadano es un sagrado, cuya violación es un crimen; sólo en el caso de resistirse el reo refugiado a la convocación del juez, podrá allanarse; su allanamiento se hará con la debida moderación y personalmente por el juez de la causa.” (Artículo 4º). Se dispone también que las cárceles son para seguridad, y no para castigo de los reos (Artículo 6º).

⁴² “El Pueblo de Buenos Aires que en el beneplácito de las provincias á sus disposiciones anteriores ha recibido el testimonio más lisonjero del alto aprecio que le dispensan, como á capital del reino y centro de nuestra revolución gloriosa, representa al gobierno por medio de su respetable ayuntamiento la necesidad urgente de concentrar el poder, para salvar la patria en el apuro de tantos conflictos”, San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 1909.

⁴³ “Deseaba, sin embargo, el gobierno una forma que sujetando la fuerza á la razón y á la arbitrariedad de la ley tranquilizase el espíritu público resentido de la desconfianza de una tiranía interior.” San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 1910.

⁴⁴ “Siendo la amovilidad de los que gobiernan el obstáculo más poderoso contra las tentativas de la arbitrariedad y la tiranía [...]”, empieza señalando esta norma.

El Decreto de Libertad de Imprenta, comienza señalando en su exposición de motivos: “Tan natural como el pensamiento le es al hombre la facultad de comunicar sus ideas. Es esta una de aquellas pocas verdades que mas bien se siente que se demuestra”. Luego dispone: “Todo hombre puede publicar sus ideas libremente y sin previa censura. Las disposiciones contrarias á esta libertad quedan sin efecto.” (Artículo 1º). Pero luego al igual que el Decreto anterior elaborado por el deán Funes en abril de ese mismo año, esta norma se preocupa más por reprimir los abusos cometidos con la libertad de expresión que de proteger la libertad misma. Así, establece: “El abuso de esta libertad es un crimen” y legitima para denunciar el abuso a todos los ciudadanos, si compromete la tranquilidad pública, la conservación de la religión católica, o la constitución del Estado (Artículo 2º). Crea luego una Junta Protectora de la Libertad de Imprenta integrada por nueve miembros que tiene como objeto determinar si se ha cometido o no un delito por medio de la prensa. Dispone también el Decreto: “Las obras que tratan de religión no pueden imprimirse sin previa censura del eclesiástico.” (Artículo 8º).

j. Nuevo avance del porteñismo. Disolución de la Junta Conservadora y de las juntas provinciales. Expulsión de los disputados provinciales

Victorioso Rivadavia luego de desbaratar el Reglamento redactado por el deán Funes e imponer su propio Estatuto, ya no se detuvo en su intento por imponer el predominio de la ciudad capital sobre los pueblos y ciudades del interior. Acto seguido impulsó la disolución de la Junta Conservadora y de las juntas provinciales y propició la expulsión de los diputados provinciales. Todo transcurrió muy rápidamente en el curso del mes de diciembre de 1811,

que marca además el ocaso político de Cornelio Saavedra.⁴⁵

El día 16 el Triunvirato, aprovechando una revuelta menor producida unos días antes en el Regimiento de Patricios,⁴⁶ ordenó la expulsión de los disputados provinciales poniendo fin así a la Junta Conservadora cuyo decreto de extinción formal fue suscripto ese mismo día.⁴⁷ Una semana después, el 23 de diciembre, se disponía la disolución de las juntas provinciales.⁴⁸ El Triunvirato, bajo la impronta de Rivadavia, ponía la piedra inaugural del aislamiento en que viviría Buenos Aires en relación con el resto del país hasta lograr la unidad nacional que vendría recién en 1860 con la primera reforma a la Constitución de 1853.

⁴⁵ Luego de la derrota del Ejército del Norte en Huarqui, Saavedra en agosto de 1811 es comisionado por la Junta Grande para hacerse cargo del problema. Se aleja así de la sede del gobierno y los acontecimientos posteriores; esto es la creación del Triunvirato y el ascenso de Rivadavia, lo toman en Salta. Posteriormente su mando en el Norte es reemplazado por Pueyrredón y el Regimiento de Patricios –su sede militar natural– es entregado al mando de Belgrano, consumándose así su alejamiento de la escena política. Véase Ruiz Guiñazú, Enrique: *El Presidente Saavedra y el Pueblo Soberano de 1810*, Buenos Aires, Ángel Estrada y Cía., 1960, pp. 433-447.

⁴⁶ El hecho ha pasado a la historia como “el motín de las trenzas” y tuvo lugar el 7 de diciembre luego de que Belgrano se hiciera cargo del Regimiento y ordenara a sus integrantes cortarse las trenzas que llevaban como distintivo tradicional. Ofuscados los oficiales por esta orden decidieron resistirla y se amotinaron siendo rápidamente reprimidos y severamente castigados.

⁴⁷ El texto de la orden de disolución, publicado en *La Gaceta* del 17 de diciembre, pone de relieve el tenor del encono de Rivadavia con la Junta Conservadora a quien acusa de tratar de imponer a los pueblos “[...] la dura ley de obedecer una soberanía que no han constituido, tolerar una aristocracia detestable y servir a los caprichos del antiguo despotismo”. San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 1918-1921.

⁴⁸ San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 1921-1923; Sampay. *Las Constituciones*. Pp. 99-100.

k. Proyecto de Constitución monárquica de 1811

En el curso de este ajetreado año 1811 y dentro de su hipertrofia legislativa, fue elaborado un proyecto de Constitución monárquica, cuya autoría y fecha exacta se desconocen. Fue descubierto en el Archivo General de la Nación por el historiador uruguayo Flavio García y luego publicado en Montevideo por el profesor Edmundo Narancio, también uruguayo.⁴⁹

En su exposición de motivos, de innegable influencia rousseauniana, —lo que sugiere una contradicción con el reconocimiento al poder de Fernando VII, como veremos enseguida— señala: “El Estado es una persona moral compuesta de muchos pueblos, cuya vida consiste en la unión de sus miembros”. Luego dice: “[...] poder de los pueblos dirigido por la Voluntad general es lo que se llama propiamente soberanía”, por ello “solo los pueblos deben ser autores de las leyes a que estén sujetos”. Dice también: “[...] en toda monarquía bien ordenada el Poder Soberano legislativo reside en la Nación, que

son los pueblos y sólo el ejecutivo en el monarca” y además deja ver con toda claridad que sus autores, quienesquiera hayan sido, estaban influidos por un fuerte espíritu porteño⁵⁰ al punto que en una de las notas adicionales del proyecto se alude al “Tirano Saavedra”.

El articulado refleja algunos de estos principios. “El Poder Soberano legislativo reside en los pueblos [...] El Poder ejecutivo, esto es, la ejecución de las leyes que los pueblos hubieren establecido por Voluntad general pertenece al monarca el Señor Don Fernando.” (Artículo 1º). Luego en los artículos siguientes se establece un Gobierno Superior Ejecutivo, creándose un órgano colegiado de cinco miembros denominado Tribunalado que ejercerá su poder en nombre de Fernando VII. Aparece luego alguna disposición valiosa como el principio de legalidad en materia tributaria (Artículo 10º) y al mismo tiempo se dispone la abolición de todas las leyes de Indias y las de Castilla (Artículo 15º). Finalmente se declara que la religión católica es el culto único y verdadero y se declara excluida la tolerancia civil de otros cultos.⁵¹

I. Modificación a la Real Ordenanza de Intendencias

En enero de 1812 el Triunvirato expidió un Reglamento para la Administración de Justicia,⁵² que estuvo seguido inmediatamente de otro proyecto volcado en una extensa norma de más de cien artículos, por medio de la cual se intentó una reforma a la Real Ordenanza de Intendentes de Carlos III, san-

⁴⁹ Narancio, Edmundo. “Las ideas políticas en el Río de la Plata a comienzos del siglo XIX” en *Revista de la Facultad de Humanidades y Ciencias*, N° 14, Montevideo, 1955; citado por Sampay. *Las Constituciones*. P. 101.

⁵⁰ “La primera atención de una Constitución civil, es reglar el gobierno Ejecutivo, porque siendo arbitrario, (en) breve será despótico y tirano como lo ha hecho ver la experiencia en todos los tiempos y de ellos tenemos ejemplos muy recientes. Poseídos de esta brevedad y obligados de la urgente necesidad han formado antes del Congreso los Diputados de las Provincias una Constitución Provisoria en que olvidando su destino y abusando de la confianza pública exceden abierta y descaradamente sus deberes, usurpan sacrílegamente el soberano poder legislativo de los Pueblos, se hacen superiores a ellos, se declaran incapaces de ser juzgados por el Superior Gobierno y aun por los mismos pueblos, se atribuyen Alteza y en una palabra sometiendo los pueblos se colocan en el Trono”. San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 1924.

⁵¹ El proyecto puede verse en San Martino de Dromi, *Documentos*. Pp. 1923-1932.

⁵² Ídem. Pp. 1933-1942.

cionada en 1782.⁵³ Por este medio se intentaba recrear el sistema de intendencias como forma de gobierno en las provincias estableciéndose: “La Superintendencia o Alto Gobierno en las cuatro causas de: justicia, política, hacienda y guerra en todo el distrito de las Provincias Unidas queda reservado a esta Superioridad, y los Intendentes que se pongan para gobernarlas se reputarán como delegados de ellas”. Rivadavia, evidentemente, pretendía dar nueva vida al sistema francés llevado a España por los Borbones, para eliminar así cualquier autonomía local. El proyecto como vemos, constituía el eslabón inmediato siguiente a la disolución de las juntas provinciales.

m. La breve asamblea constituyente de abril de 1812

También a comienzos de 1812 el Triunvirato decidió convocar a la asamblea constituyente que imponía el Estatuto Provisional de noviembre del año anterior y lo hizo bajo el espíritu que animó todos sus actos, es decir, dando a Buenos Aires una preeminencia absoluta en la composición del órgano constituyente. El reglamento de la asamblea de fecha 19 de febrero,⁵⁴ en su Artículo 1º, establecía: “El Ayuntamiento de esta capital, los apoderados de las ciudades de las Pro-

vincias Unidas y cien ciudadanos, compondrán la Asamblea. El Ayuntamiento será su Presidente”. Luego en el Artículo 2º se disponía: “Los ciudadanos se elegirán de los de esta capital y de los otros pueblos de las Provincias que se hallaren aquí aunque sea de paso”. Para asegurar más aún el predominio del Triunvirato, el Artículo 7º decía: “Solo el Gobierno puede convocar la Asamblea y deberá hacerlo una vez cada seis meses. La Asamblea no es una corporación permanente. En ella no se tratarán otros negocios diferentes de aquellos para que ha sido convocada, ni podrá permanecer en sesión mas término que el de ocho días, á no ser que el Gobierno juzgue conveniente prorrogarla. Pasado el término cuanto se actúe sin este requisito será nulo”. Asimismo el Triunvirato se reservaba el derecho de intervenir en la asamblea, bajo lo previsto en el Artículo 8º: “El Gobierno podrá asistir á la Asamblea en los casos en que lo exija el interés mismo de los negocios que deben resolverse, y en que su presencia no pueda comprometer la libertad de las votaciones; en estos casos tendrá la presidencia”.

Pese a lo bien que Rivadavia había calculado esta convocatoria, la asamblea resultó ser más independiente de criterio de lo que se esperaba. Por ello su vida política duró apenas un día. El primer acto de la asamblea luego de constituirse el 5 de abril, fue elegir el reemplazante de Juan José Paso en el Triunvirato. Estaba previsto de antemano que la elección recayera en Juan Martín de Pueyrredón, pero como éste se hallaba al frente del Ejército del Norte, su reemplazante interno natural debía ser Rivadavia, el secretario más antiguo. La asamblea eligió a Pueyrredón, pero como reemplazante de éste puso a José Díaz Vélez, con el evidente disgusto de don Bernardino. Para colmo al día siguiente volvió a atentar contra la voluntad rivadaviana y se proclamó soberana, sin parar

⁵³ La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires, procuró establecer en América el sistema que ya imperaba en España y que los borbones habían importado de Francia, donde había dado excelentes resultados en la tarea de afianzar el poder real y centralizar la Administración. El texto de este extenso documento puede verse en San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 127-324. Asimismo su análisis ha sido efectuado en esta misma obra (pp. 35-112). También puede verse: Zorraquín Becú, Ricardo: *La organización política argentina en el período hispánico*. Buenos Aires, Editorial Perrot, 1981. P. 243 y sigs., 4ª ed.

⁵⁴ San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2003-2007.

mientes en que su poder derivaba únicamente del Triunvirato, es decir, de su activo secretario. La disolución del cuerpo no se hizo esperar y ese mismo 6 de abril fue emitido

un decreto en el cual la asunción de soberanía por parte de la asamblea fue declarada “nula ilegal y atentadora contra los derechos soberanos de los pueblos”.

VI. LA ASAMBLEA DEL AÑO XIII

Históricamente el siguiente paso de importancia en la vida constitucional argentina fue la asamblea general constituyente reunida en Buenos Aires entre enero de 1813 y enero de 1815. Conocida habitualmente como Asamblea del Año XIII; no alcanzó a llevar adelante su cometido esencial, esto es, dictar una Constitución, pero en cambio produjo numerosas piezas legislativas de singular trascendencia.⁵⁵

a. Panorama político a fines de 1812. Fracaso de una segunda asamblea constituyente y caída del Primer Triunvirato

Al igual que la Junta Grande, el Triunvirato que la sucedió apenas se mantuvo en el poder un año. Si bien como órgano de gobierno sobrevivió hasta la creación del Directorio en enero de 1814, cuando se produce la segunda concentración del Poder Ejecutivo —en este caso bajo una forma unipersonal— lo cierto es que este Primer Triunvirato y con él el poder ejercido en esta etapa por Rivadavia, terminan en octubre de 1812 cuando se designa el llamado Segundo Triunvirato bajo cuyo gobierno se llevará a cabo la Asamblea de 1813.

⁵⁵ Uno de los trabajos más completos sobre esta Asamblea es: Canter, Juan. "Asamblea General Constituyente del Año XIII" publicado en *Historia de la Nación Argentina*. Academia Nacional de la Historia, Vol. 6, primera sección, pp. 9-201.

Rivadavia, su personalismo e intransigencia, condujeron a la caída del Primer Triunvirato. A mediados de 1812 la oposición a éste ya era creciente y estaba fogueada desde algunos círculos de pensamiento liberal como la Sociedad Patriótica liderada por Monteagudo⁵⁶ y la Logia Lautaro, una enti-

⁵⁶ José Bernardo de Monteagudo es una figura curiosa, polifacética y en general poco conocida de nuestra historia. Revolucionario, político, periodista y hombre de gobierno y esencialmente un apasionado de la stirpe de Moreno y Castelli. Fue asimismo, uno de los más activos colaboradores de la causa de Mayo. Nació en Tucumán en agosto de 1789; estudió derecho en la Universidad de Chuquisaca y se graduó en junio de 1808, previa lectura de un trabajo "Sobre el origen de la sociedad y sus medios de mantenimiento", todavía impregnado de sentimientos tradicionalistas. Luego se hizo lector asiduo de Raynal, Voltaire y los enciclopedistas e intervino en el movimiento revolucionario de Córdoba en 1809, por esta participación fue detenido. En 1810, se trasladó a Buenos Aires donde se afilió enseguida a la causa revolucionaria. Participó de la expedición al Norte y Castelli lo designa su secretario. Después del desastre de Huaqui baja a Buenos Aires. Más tarde se le pone al frente de *La Gaceta*; la dirige alternativamente con Vicente Pazos Silva, con quien choca a causa de su encendida fe republicana y de sus convicciones francamente emancipadoras, retomando la antorcha de Mariano Moreno. En 1812 publica *Mártir, o Libre* en cuyas páginas acentúa la propaganda en favor de la inmediata proclamación de la independencia. Funda la segunda Sociedad Patriótica y es miembro conspicuo de la Logia Lautaro. Perteneció activamente a la fracción morenista, orientada por Alvear. Mendoza lo designa su representante para la Asamblea de octubre de 1812, pero al ser rechazado su diploma asume una actitud abiertamente opositora transformándose en uno de los gestores de la revolución que derrumba el Primer Triunvirato. Tiene una activa participación en

dad similar que nucleaba entre otros a José de San Martín y a Carlos M. de Alvear, recién llegados de Londres. Todo ello se agigantaba además con la inestable suerte de las tropas patriotas en sus sucesivos encuentros con los ejércitos españoles en el Norte y las dificultades existente en la Banda Oriental,⁵⁷ sumados a la desastrosa campaña en el Paraguay.⁵⁸

El conflicto tuvo su pico entre junio y octubre. En junio el Triunvirato⁵⁹ convocó a una nueva asamblea constituyente por medio de una circular remitida a los cabildos. Finalmente, luego de algunas dificultades, el cuerpo estaba en condiciones de reunirse a fi-

la Asamblea del Año XIII y luego en el gobierno de Alvear cuando éste es designado Director Supremo y edita *El Independiente*. Al caer Alvear viaja a Europa. En 1818 San Martín lo designa auditor de guerra del Ejército de los Andes. Fue el redactor del Acta de la Independencia de Chile y, tras la emancipación del Perú, se hizo cargo de la cartera de Guerra y Marina. En 1822 pasó a desempeñar la de Gobierno y Relaciones Exteriores. Adoptó benéficas disposiciones en el orden cultural, diplomático y militar pero en Lima hay muchos descontentos con su actuación, a causa especialmente de las convicciones monárquicas que abraza con su acostumbrado ardor desde su regreso de Europa. Sus opositores de tendencia republicana, aprovechando la ausencia de San Martín, quien fuera a celebrar su histórica entrevista con Bolívar, realizan con éxito un movimiento subversivo y el Cabildo de la ciudad lo remueve del cargo en julio de 1822 exigiéndole su salida del país. Se traslada a Quito donde permanece hasta 1824, fecha en que Bolívar le permitió retornar a Perú y es asesinado en Lima el 28 de enero de 1825. Una de las biografías más completas que se han escrito en nuestro país es Vedia y Mitre, Mariano de. *La Vida de Monteagudo*. Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft Ltda., 1950.

⁵⁷ Los altibajos de la campaña del Ejército del Norte y los problemas con la Banda Oriental, bajo el Triunvirato, están relatados con mucha claridad en Abad de Santillán, Diego. *Historia Argentina*. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 2ª edición, 1981. T. I, pp. 461-486. En adelante: Abad de Santillán. *Historia Argentina*.

⁵⁸ Me remito a la cita efectuada en nota 1h 36.

⁵⁹ En ese entonces integrado por Sarratea —cuyo período terminaba en octubre—, Pueyrredón y Chiclana que renunciaría poco después.

nes de septiembre. En ese ínterin fue impugnada la representación de Monteagudo como diputado por Mendoza, con lo cual el gobierno se ganó uno de sus más fogosos adversarios. Realizada la apertura de las sesiones el 6 de octubre, uno de los primeros actos fue el nombramiento de Pedro Medrano como integrante del Triunvirato en reemplazo de Sarratea. Su proximidad con Rivadavia exaltó los ánimos, los que se caldearon más aún cuando ante la renuncia de Chiclana fue designado Manuel Obligado. La asamblea entonces desistió del nombramiento de Medrano y designó en sustitución de éste a Chorroarín, pero ya era tarde. La revuelta en contra del Triunvirato y de la asamblea estaba en marcha y el 8 de octubre se produjo la caída.⁶⁰ La asamblea fue suspendida, fueron removidos los miembros del Triunvirato y en su reemplazo se designaron tres nuevos integrantes, Juan José Paso —que pasaba a integrar así por tercera vez el gobierno— Nicolás Rodríguez Peña y Antonio Álvarez Jonte.

Puede verse entonces, que en el curso de 1812 dos asambleas constituyentes fracasaron inmediatamente después de haberse constituido, como consecuencia de pretensiones y aspiraciones personales e irreducibles en la lucha por la composición del órgano ejecutivo. Un tercer intento, mucho más exitoso, tendría lugar a comienzos de 1813 cuando se reunió la asamblea que, junto con la Revolución de Mayo y el Congreso de Tucumán, constituyen los tres hitos más destacados de la historia constitucional argentina desde 1810 hasta la Constitución de 1853.

⁶⁰ Los hechos en contra del Triunvirato se desencadenaron también cuando se supo de la victoria de Belgrano en la batalla de Tucumán. Se le había ordenado replegarse hacia Córdoba y Belgrano, desoyendo la orden, fue a enfrentar a las fuerzas españolas y las venció. Todo ello aumentó el descrédito de un gobierno ya debilitado.

b. Convocatoria e instalación de la Asamblea

El nuevo Triunvirato surgido del golpe de octubre de 1812, tenía como principal objetivo convocar a una asamblea constituyente, la tercera que se convocaba en un mismo año. Ni lerdo ni perezoso, aquél emitió el Decreto de convocatoria el 24 de octubre,⁶¹ en el cual se advierte por primera vez la voluntad del gobierno de Buenos Aires de cortar lazos definitivos con la corona española. En efecto, dentro de los considerandos de este farragoso instrumento se lee: “cuando el eterno cautiverio del Señor D. Fernando VII ha hecho desaparecer sus últimos derechos con los postreros deberes y esperanzas”. Bajo este y otros auspicios se determinó la forma en que se elegirían los diputados para la Asamblea y quedó establecido que serían cuatro por Buenos Aires y dos por cada capital de provincia más un tercero por cada ciudad de su dependencia, con excepción de Tucumán que podía llevar hasta dos diputados. Si comparamos esta convocatoria con la de la asamblea reunida a comienzos de 1812, el equilibrio entre la representación asignada a Buenos Aires y la que poseen las demás ciudades es mucho mayor. La lección había sido aprendida aunque como resultará de los acontecimientos posteriores los intentos centralistas y aislacionistas de Buenos Aires no estaban completamente erradicados. Muy por el contrario, estaban apenas aquietados temporariamente.

Tres meses después la Asamblea abrió sus puertas quedando formalmente instalada por decreto del día 31 de enero de 1813, bajo la presidencia de Carlos M. de Alvear, con José Valentín Gómez e Hipólito Vieytes como secretarios. En esta norma —en la cual se designa a la Asamblea con los adjetivos

de general y constituyente— quedó establecido que: 1) residía en la Asamblea la representación y ejercicio de la soberanía de las provincias Unidas del Río de la Plata (Artículo 1º); 2) las personas de los diputados eran inviolables, no podían ser arrestados ni juzgados sino en los casos que la misma Asamblea determinara (Artículo 4º)⁶²; 3) el Poder Ejecutivo quedaría delegado interinamente en el Triunvirato, el cual debía prestar juramento de reconocimiento a la Asamblea como autoridad soberana (Artículos 5º y 6º)⁶³. Es de mencionar que el juramento prestado por los diputados en esta ocasión no incluyó el habitual deber de fidelidad a Fernando VII, de modo que la Asamblea se constituyó como una entidad totalmente americana y plenamente soberana, siendo así el primer órgano de gobierno nacional totalmente autónomo respecto de la corona española. Poco después de su instalación, el 27 de febrero de 1813, comenzó la publicación de *El Redactor de la Asamblea*, que fue uno de sus dos órganos oficiales, registro de sus debates y de publicación de normas⁶⁴.

⁶² Luego, en el curso del año 1813, la Asamblea amplió las normas relativas a sus diputados. Dispuso así que éstos eran diputados de la nación sin perder la condición de representantes de los pueblos que los habían elegido, reconociéndoles a éstos su poder de remoción o revocación del mandato. También fue objeto de una regulación más extensa la inviolabilidad de los diputados y su exención de juzgamiento por las opiniones verbales o escritas manifestadas en el seno de la Asamblea.

⁶³ Se nota la ausencia de Rivadavia en el poder, pues por estas mismas razones habían fracasado las convocatorias anteriores.

⁶⁴ La Academia Nacional de la Historia publicó en 1913 la reimpresión facsimilar de esta publicación con prólogo de José Luis Cantilo. La actual Academia se denominaba entonces Junta de Historia y Numismática Americana. *El Redactor* llegó a tener 24 números que alcanzaron 98 páginas. No está muy claro quien fue su autor. Algunos sostienen que se debe a Monteagudo, aunque se ha sostenido también que fue Fray Cayetano Rodríguez.

⁶¹ San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2009-2015.

El otro órgano oficial de la Asamblea fue la *Gaceta Ministerial del Gobierno de Buenos Aires*, que dependía directamente del Triunvirato dirigido inicialmente por Manuel José García⁶⁵.

Quedó así instalada la Asamblea del Año XIII, primera convención constituyente formal que tuvo nuestro país. Sus sesiones tuvieron lugar en el tribunal del Consulado⁶⁶ y comenzaron con gran vigor y energía, de lo que da testimonio la numerosa y encomiable obra legislativa de sus primeros meses. Después de los fracasos anteriores se daban en esta ocasión una serie de condiciones favorables que auguraban un final exitoso.⁶⁷ Se abría en esta ocasión una excelente oportunidad para dictar el estatuto constitucional que institucionalizara y diera forma a la obra de la Revolución de Mayo. Sin embargo, luego de varios meses de trabajo intenso, la Asamblea no alcanzó a dictar una Constitución a pesar de los numerosos proyectos presentados y fue perdiendo gradualmente su impronta inicial, la cual se desvaneció final y completamente cuando en enero de 1815 sus sesiones fueron suspendidas ante las noticias del envío al Río de la Plata de un numeroso contingente de tropas españolas. Fernando VII había vuelto al trono español luego de la caída de Napoleón y legitimado por el Congreso de Viena, se disponía aparentemente a reconquistar sus dominios. La Asamblea que por entonces ya languidecía, dispuso suspender una vez más

sus sesiones las cuales nunca fueron reanudadas.⁶⁸

De tal forma se perdió en 1813 una oportunidad que tardaría cuarenta años en producirse nuevamente. Sin embargo su obra legislativa ha perdurado. Muchas de sus disposiciones continuaron vigentes y junto con las dictadas en 1811 formaron el primer cuerpo legislativo argentino de rango constitucional. Podría decirse entonces que si bien a más de tres años de producida la Revolución no había sido dictada todavía una Constitución formal y unificada, existía en cambio una Constitución informal y dispersa en una serie de leyes que en conjunto

⁶⁵ Leoncio Gianello ha dividido en cinco los períodos en que trabajó la Asamblea. El primero, que es el más fecundo en reformas institucionales, se inicia con su instalación el 31 de enero de 1813 y termina el miércoles 28 de septiembre de ese mismo año con la primera suspensión de sus sesiones, al conocerse la llegada de refuerzos realistas a Montevideo. Este período se cierra con el mandato de internación de los españoles europeos con excepción de los que hubieran obtenido la ciudadanía o que por la importancia de sus actividades estuvieran comprendidos en el artículo quinto de la referida resolución. El segundo período es muy breve y se inicia el 8 de octubre de 1813 para terminar el 18 de noviembre de ese mismo año con la sanción del Reglamento para la suspensión de sesiones, en el cual fue prevista la creación de una Comisión Permanente de cinco miembros. El tercer período, que tuvo carácter extraordinario, comienza el 21 de enero de 1814, bajo la urgencia de concentrar el Poder Ejecutivo en una sola persona (Director Supremo). El cuarto período va desde el jueves 25 al miércoles 31 de agosto de 1814, en convocación de sesiones extraordinarias urgida por el Director Posadas. En el intervalo entre ambos se ha producido un hecho importantísimo: la capitulación de Montevideo, en la que tanto influyera el triunfo de Brown en el combate naval del Buceo. Finalmente el quinto y último período empezó el 5 de enero de 1815 cuando la situación interna era angustiosa. Su última sesión tuvo lugar el 26 de enero de 1815. Después, sobrevinieron los acontecimientos que condujeron a la llamada Revolución Federal de 1815, que marcaron la caída de Alvear y la disolución de la Asamblea. Gianello, Leoncio. "Realidad y esperanza de la Asamblea del Año XIII". Academia Nacional de la Historia, *Boletín* N° XXXIV, segunda parte, p. 589 y sigs.

⁶⁵ Abad de Santillán. *Historia Argentina*. T. I, p. 505.

⁶⁶ El predio que ocupaba el Consulado se hallaba ubicado en lo que actualmente es la calle San Martín entre Bartolomé Mitre y Juan D. Perón.

⁶⁷ En el plano militar, incluso, la suerte de la Revolución se presentaba favorable. Concomitante con la reunión de la Asamblea, Belgrano había triunfado en Tucumán y avanzaba victorioso hacia el Alto Perú. San Martín, por su lado, había vencido a las tropas españolas en San Lorenzo (3 de febrero de 1813) y poco después Belgrano derrotó nuevamente a las fuerzas españolas en Salta.

pueden ser consideradas el primer ordenamiento institucional de nuestro país.⁶⁹

c. Instrucciones de los diputados

Uno de los hechos que más ha trascendido a la cultura popular sobre la Asamblea de 1813 son las instrucciones que Artigas y el Congreso de abril de 1813 les dieron a los diputados de la Banda Oriental.⁷⁰ Asimismo es un clásico de la historia constitucional rioplatense que estas instrucciones fueron una de las causas del rechazo a los representantes orientales. En realidad ello fue solamente un justificativo empleado por la política centralista de la Asamblea, en particular de algunas facciones como la de Carlos de Alvear. Sin embargo las instrucciones orientales no fueron las únicas presentadas ante la Asamblea. La mayoría de los diputados que acudieron al llamado de Buenos Aires llegaron a la capital unidos de un mandato más o menos específico y no es extraño que anide allí una de las razones del fracaso de la Asamblea en dictar una Constitución, ya que en general expresaban una voluntad autonómica de las provincias que chocaba con el centralismo de Buenos Aires. Por lo demás, no todas expresaban los mismos ideales o principios. Así por ejemplo algunas se oponían a la declaración de la independencia (Jujuy, Tucumán) mientras que otras la requerían expresamente (Potosí, la Banda Oriental). Lo cierto es que de todas

estas instrucciones, además de las orientales, hay otras ocho cuyos textos han podido ser conocidos. Ellas son las de Tucumán, Córdoba, Jujuy, San Luis, Buenos Aires, Santo Domingo de Soriano y Potosí.

No es del caso referirme a todas ellas pero bien puede tomarse como ejemplo las Instrucciones de Tucumán, en las cuales Alberto Padilla puso énfasis dado que propiciaban la adopción del sistema norteamericano.⁷¹ Estas instrucciones dadas a los diputados don Nicolás Laguna y Juan R. Balcarce en 3 de diciembre de 1812, consagraban la religión católica, pedían que la Asamblea se constituyese fuera de Buenos Aires y señalaban a sus diputados: “[...] que de ninguna manera consintieran en la determinación de independencia, porque a más de ser prematura, nos traerá un torrente de males y contradicciones.”⁷² Asimismo en la cláusula 8ª decía: “Que para formar la Constitución provisional se tenga presente la de Norte América, para ver si con algunas modificaciones es adaptable a nuestra situación local y política.”, lo cual adelantaba un criterio que el Congreso de 1853 tendría especialmente en cuenta.

d. Obra legislativa

Henchida de un auténtico espíritu liberal, la Asamblea produjo una serie de leyes que transformaron las estructuras jurídicas de la época, dando inicio formal a la lenta pero

⁶⁹ La obra completa de la Asamblea puede verse en Ravignani, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Buenos Aires, Jacobo Peuser Editores, 1937. T. I, pp. 3-104. En adelante: Ravignani. *Asambleas*.

⁷⁰ Ya me he ocupado de estas Instrucciones en mi trabajo citado en nota 1 donde me remito. Sin perjuicio de ello un estudio pormenorizado de las Instrucciones del Año XIII puede verse en Demicheli, Alberto. *Formación Constitucional Rioplatense*. Montevideo, 1955, T. II, Caps. III, IV y V. En adelante: Demicheli. *Formación constitucional*.

⁷¹ Padilla, Alberto G. “Aportes de Tucumán a la Organización institucional” en *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Tucumán*, N° 10, Diciembre de 2001, pp. 69-80, esp. p. 70-71. Transcripción de la conferencia dada por el autor en 1963, en la Universidad de Tucumán.

⁷² En este sentido las instrucciones de Tucumán eran opuestas a las de la Banda Oriental cuyo primer artículo enfáticamente requería la declaración de la independencia.

inexorable reestructuración de la sociedad que tendría lugar en las décadas siguientes.⁷³

En el orden de la igualdad y la libertad individual, uno de los primeros —y más célebres— de sus actos fue la llamada “libertad de vientres”. Cuarenta y ocho horas después de instalada, la Asamblea decretó que todos los niños hijos de esclavos nacidos en el territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata serían libres. Así, los hijos de esclavos dejaban de arrastrar la condición de sus padres.⁷⁴ Con igual espíritu, dos días después, el 4 de febrero, se decretó la libertad de todos los esclavos que fueran introducidos en el territorio de las Provincias Unidas, los cuales quedaban libres por el sólo hecho de ingresar al país.⁷⁵ Con igual espíritu en el mes de mayo, la Asamblea prohibió “[...] el detestable uso de los tormentos adoptados por una tirana legislación para el esclarecimiento de la verdad e investigación de los crímenes”, ordenando además su destrucción en un acto público.⁷⁶ Asimismo dispuso el reconocimiento de todos los indios como “hombres perfectamente libres y en igualdad de derechos a todos los demás ciudadanos”⁷⁷ y se les reconocieron luego los derechos electorales⁷⁸. Fueron pro-

hibidos asimismo, los mayorazgos⁷⁹ y los títulos de nobleza.⁸⁰

El 27 de febrero dictó un Estatuto⁸¹ por medio del cual reguló el funcionamiento del Poder Ejecutivo ratificando con ello la delegación que había efectuado en el Triunvirato por Decreto del 31 de enero. De acuerdo con este estatuto las funciones de aquel órgano eran: Hacer ejecutar puntualmente las leyes y decretos soberanos; dictar los reglamentos y ordenanzas para la ejecución de las leyes; administrar las rentas del Estado y ejercer la superintendencia de las fábricas de moneda; proveer a la seguridad interior y defensa exterior de las Provincias unidas; mantener las relaciones exteriores, conducir las negociaciones y hacer estipulaciones preliminares, firmar y concluir los tratados de paz, alianza, y comercio; los de tregua, neutralidad, y otras convenciones; salvo las declaraciones de guerra, tratados de paz, alianza y comercio, que debían ser propuestas, discutidas y decretadas por la Asamblea constituyente; ejercer el mando del ejército, la armada y las milicias nacionales; nombrar embajadores, cónsules y jueces menos los del “Supremo Poder Judicial”; los generales, los secretarios de Estado, los oficiales de ejército y milicias nacionales, y demás empleados del Estado. Asimismo podía suspender en caso de invasión o inminente peligro de ella, de sublevación u otro atentado grave contra la seguridad del Estado, el decreto de seguridad individual dando cuenta de ello a la Asamblea dentro del término de veinticuatro horas y se le delegaba el poder de confirmar y revocar las sentencias de los consejos de guerra. Por último se le acordaba una facultad un tanto reñida con la división de Poderes pues podía “conocer y sentenciar por las

⁷³ Además de la obra de Ravnani arriba citada, el trabajo legislativo de la Asamblea puede verse en San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2015-2165 y en Sampay. *Las Constituciones*. Pp. 125-159.

⁷⁴ *Gaceta Ministerial de Buenos Aires* del 5 de febrero de 1813.

⁷⁵ *El Redactor*, N° 5, 27 de marzo de 1813. Esta disposición, sin embargo, fue limitada un año más tarde cuando se aclaró que la libertad otorgada no se extendía a los esclavos que se hubieran fugado de sus amos, o que hubieran sido introducidos por viajeros extranjeros en calidad de sirvientes personales. Así la libertad concedida se mantenía para quienes hubieran ingresado al país como fruto del comercio en violación de leyes prohibitivas del tráfico de esclavos. *El Redactor* N° 19, 31 de enero de 1814.

⁷⁶ *El Redactor* N° 9, 29 de mayo de 1813.

⁷⁷ *El Redactor* N° 4, 20 de marzo de 1813.

⁷⁸ *El Redactor* N° 8, 8 de mayo de 1813.

⁷⁹ *El Redactor* N° 15, 21 de agosto de 1813.

⁸⁰ *El Redactor* N° 9, 29 de mayo de 1813.

⁸¹ *El Redactor* N° 2, 6 de marzo de 1813.

leyes todas las causas civiles y criminales de todos los empleados menos los del Supremo Poder Judicial, suspendiéndolos, y privándolos de los empleos en los casos necesarios, y con arreglo á las leyes”.

También fueron introducidas algunas reformas sustanciales en la administración de justicia. Fue suprimido el tribunal de la inquisición⁸² y se dispuso que la Asamblea tendría competencia para entender en el juicio de residencia.⁸³ Además se resolvió que las apelaciones que anteriormente se llevaban ante el Consejo de Indias, serían resueltas por cámaras de apelaciones⁸⁴ y posteriormente se dictó un Reglamento de Administración de Justicia en el cual se dispuso la organización de los tribunales de primera instancia, que quedaban en manos de los alcaldes del cabildo y de los de segunda instancia, donde la real audiencia fue sustituida por las cámaras de apelaciones previstas allí, las cuales tenían asiento en Buenos Aires y en la Plata y estaban constituidas por cinco miembros.⁸⁵ Antes de dictado este reglamento, la Asamblea, con el propósito de “facilitar a los verdaderos pobres la prosecución de las instancias en que demanda justicia y que ésta no se haga de ningún modo ilusoria”, dispuso que la “información de pobreza” se haría ante los tribunales de primera instancia y no ante los tribunales superiores, aboliendo también la necesidad de repetirla ante el tribunal de alzada con ocasión del recurso de apelación, tal como mandaba la legislación española.⁸⁶

En materia de educación fueron unificados el Colegio San Carlos y el Seminario “a fin

de animar en lo posible por ahora la educación de la juventud”;⁸⁷ se dispuso también que en las escuelas “de primeras letras” sus maestros accedieran al cargo mediante examen,⁸⁸ y fue aprobado el Plan de enseñanza de la Facultad Médica y Quirúrgica, presentado por Cosme Argerich. En lo relacionado con la salud fueron secularizados los establecimientos hospitalarios que dependían de comunidades religiosas⁸⁹ y se prohibió bautizar a los niños recién nacidos con agua helada para evitar el llamado “mal de los siete días”, una especie de espasmo producido por la inmersión en agua fría.

Se dictaron asimismo algunas medidas económicas de importancia. Con fundamento en que “La prosperidad y aumento de las riquezas territoriales debe ser el principal objeto de un legislador”, se decretó que la extracción de harinas y granos fuera del país quedara absolutamente libre de todo derecho sin que pudiera recaer sobre ella prohibición alguna⁹⁰; se dictó asimismo un reglamento para el fomento de la minería⁹¹ y una ley para la extracción de oro y plata⁹²; se creó también la primera moneda nacional, y se dispuso que se acuñara en oro y plata, con una precisa descripción de su anverso y reverso.⁹³ En materia de comercio se dispuso que los comerciantes extranjeros debían consignar sus mercaderías a nombre de comerciantes nacionales los que debían

⁸⁷ *El Redactor* N° 13, 31 de julio de 1813.

⁸⁸ *El Redactor* N° 12, 17 de julio de 1813.

⁸⁹ *El Redactor* N° 3, 13 de marzo de 1813.

⁹⁰ *El Redactor* N° 5, 27 de marzo de 1813.

⁹¹ *El Redactor* N° 7, 1 de mayo de 1813 y N° 8, 8 de mayo de 1813.

⁹² *El Redactor* N° 11, 26 de junio de 1813.

⁹³ En el anverso figuraba el sello de la Asamblea con una inscripción alrededor que decía Provincias del Río de la Plata y en el reverso había un sol en el centro y alrededor la frase “En Unión y Libertad”. *El Redactor* N° 13, 31 de julio de 1813.

⁸² *El Redactor* N° 5, 27 de marzo de 1813.

⁸³ *El Redactor* N° 3, 13 de marzo de 1813.

⁸⁴ *El Redactor* N° 6, 10 de abril de 1813.

⁸⁵ *El Redactor* N° 16, 11 de septiembre de 1813. Véase especialmente el Artículo 17 del Reglamento. Ravignani. *Asambleas*. T. I, p. 70.

⁸⁶ *El Redactor* N° 14, 14 de agosto de 1813.

estar registrados a tal efecto en una matrícula que llevaría el Consulado.⁹⁴

El empleo público fue objeto también de regulaciones. Así por ejemplo, una de las primeras medidas de la Asamblea fue la remoción de los españoles de todos los empleos civiles, eclesiásticos y militares;⁹⁵ también se dispuso poco después que en los ascensos para los empleos vacantes no se tendría en cuenta la antigüedad en el cargo sino “la mayor aptitud o idoneidad” y el “valor, celo patriótico, energía, firmeza y constancia a favor de la causa de la libertad de las Provincias Unidas del Río de la Plata.”⁹⁶ Asimismo se abolió la perpetuidad de los oficios del concejo, los que pasaron a ser electivos.⁹⁷ Se dispuso también que quienes hubieran sido privados de su empleo luego del 25 de mayo de 1810, pero conservaran todavía un sueldo, fueran privados de su percepción.⁹⁸ Se prohibió también a los españoles ejercer como escribanos si no obtenían la ciudadanía.⁹⁹

Un capítulo significativo de la obra legislativa de la Asamblea es el relativo a la organización eclesiástica en donde se advierte un fuerte intento por romper lazos con las autoridades de la Iglesia residentes en España. En primer lugar la Asamblea decretó que las

Provincias Unidas eran independientes de toda autoridad eclesiástica existente fuera de su territorio.¹⁰⁰ Luego dispuso que las comunidades religiosas de las Provincias Unidas quedaban en libertad respecto de todos los prelados que estuvieran fuera del territorio y dispuso que el Nuncio Apostólico ante el gobierno español no tendría autoridad en el país.¹⁰¹

Por último, pero no menos importante, la Asamblea declaró que el 25 de mayo sería fiesta cívica nacional y dispuso que la marcha patriótica elaborada por Vicente López y Planes, fuera el *Himno Nacional Argentino*.¹⁰²

e. Proyectos constitucionales

A diferencia de su obra legislativa, que como vemos fue amplia, en el orden constitucional la labor de la Asamblea fue nula, si de dictar una Constitución formal se trata. En realidad podría decirse que muchas de las leyes que sancionó tuvieron rango constitucional y de hecho han sobrevivido hasta el presente. Sin ir más lejos la abolición de la esclavitud comenzada en 1813, terminó cuatro décadas más tarde cuando el Artículo 15 de la Constitución de 1853 estableció: “En la Confederación Argentina no hay esclavos, los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución”. Por ello no creo que su obra constitucional pueda ser considerada nula o inexistente. Sin embargo, la agitada vida de la Asamblea, sujeta a la suerte de la Guerra de la Independencia, no le permitió alcanzar la sublimación de expedir una Constitución.

⁹⁴ *El Redactor* N° 6, 10 de abril de 1813. Esta medida sin embargo fue suspendida en octubre de 1813. *El Redactor* N° 17, 23 de octubre de 1813.

⁹⁵ *El Redactor* N° 1, 27 de febrero de 1813. Más tarde, en febrero, se admitió que los españoles pudieran acceder a empleos públicos si optaban por la ciudadanía nacional, para lo cual debían “acreditar de un modo fehaciente no solo una decidida adhesión a la sagrada causa de la libertad de la América desde la gloriosa revolución de esta provincias, sino el haber hecho esfuerzos y servicios públicos e incontestables en su fomento y defensa”. *Gaceta Ministerial*, número extraordinario, 9 de febrero de 1813.

⁹⁶ *El Redactor* N° 13, 31 de julio de 1813.

⁹⁷ *El Redactor* N° 10, 12 de junio de 1813.

⁹⁸ *Ídem*.

⁹⁹ *El Redactor* N° 6, 31 de abril de 1813.

¹⁰⁰ *El Redactor* N° 10, 12 de junio de 1813.

¹⁰¹ *El Redactor* N° 11, 26 de junio de 1813.

¹⁰² El Decreto que sería de fecha 14 de mayo de 1813, no aparece en *El Redactor*, pero está recopilado en el *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos expedidos entre 1810 y 1873*. Buenos Aires, Imprenta de la República, 1879, Tomo I.

Vale la pena, no obstante, recordar los cinco proyectos que los historiadores registran como presentados ante la Asamblea:¹⁰³ 1) el que habría sido elaborado antes de la reunión de la Asamblea y cuyo autor es desconocido;¹⁰⁴ 2) el proyecto de la comisión especial designada por el Triunvirato;¹⁰⁵ 3) el de la Sociedad Patriótica;¹⁰⁶ 4) el llamado proyecto federal¹⁰⁷ y 5) el que fue elaborado en 1815 por Belgrano y Rivadavia, de carácter monárquico.¹⁰⁸ De ellos los tres primeros tenían carácter unitario ya que no mencionan, como principio, la autonomía provincial. El segundo y el tercero corresponden además a trabajos realizados por sendas comisiones, en el primer caso por disposición oficial del Triunvirato y en el segundo a pedido de éste. El cuarto en cambio parecería ser un proyecto originado en la Banda Oriental y el quinto es el fruto de las negociaciones llevadas en Europa por Belgrano y Rivadavia a fines de 1814 y principios de 1815 con el objeto de restaurar la monarquía borbónica ante las dificultades por las que atravesaba el gobierno de Buenos Aires, de lo cual me ocuparé por separado.

El primer proyecto, un documento bastante extenso de más de ciento ochenta artículos, está fechado en Buenos Aires el 27 de febrero de 1813, y existe alguna confusión

histórica acerca de su origen, incluso los historiadores han manejado dos copias diferentes. Según explica Ravignani, que fue quien lo editó por primera vez, la copia que tuvo en su poder estaba cortada en los bordes de modo que en algunas partes aparece incompleto.¹⁰⁹ Algunos años más tarde Seco Villalba publicó su texto completo indicando el lugar en que se encontraba en la Biblioteca Nacional.¹¹⁰ Este autor señala asimismo que este fue el proyecto de la comisión interna de la Asamblea el cual habría sido elaborado tomando partes de los proyectos de la comisión oficial y de la Sociedad Patriótica. Según su criterio entonces, la fecha que se atribuye al proyecto es errónea pues no habría sido confeccionado antes de reunirse la Asamblea sino durante el curso de las sesiones.

Sin perjuicio de esta discusión en cuanto al origen, el texto del documento hoy día tiene suficiente difusión a través de todas estas ediciones, de modo que me concentraré en su articulado. Indica cuáles son las provincias que componen el territorio,¹¹¹ y establece el principio de la soberanía del pueblo. Con influencia netamente rousseauniana dice: “la ley es la voluntad general expresada por la mayor parte de los ciudadanos” y seguidamente establece el principio de legalidad que sería volcado luego en el Artículo 19 de la Constitución de 1853: “Nadie puede prohibir lo que la ley no prohíbe ni está obligado a lo que la ley no obliga.” (Artículo 3º). Posee un largo articulado sobre el régimen electoral¹¹² que se repetirá lue-

¹⁰³ Un estudio detenido de estos proyectos puede verse en: Demicheli. *Formación Constitucional*. Caps.VIII-XIV.

¹⁰⁴ Puede verse su texto en: Ravignani. *Asambleas*. T.VI, Segunda Parte, pp. 623-633 y en San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2055-2089.

¹⁰⁵ San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2089-2118; Sampay. *Las Constituciones*. Pp. 191-205.

¹⁰⁶ San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2118-2141; Sampay. *Las Constituciones*. Pp. 177-189.

¹⁰⁷ Ravignani, T.VI, pp. 633-638; San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2142; Sampay. *Las Constituciones*. Pp. 167-175.

¹⁰⁸ San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2167-2173; Sampay. *Las Constituciones*. Pp. 207-210.

¹⁰⁹ Ravignani. *Asambleas*. T.VI, p. 623.

¹¹⁰ Seco Villalba, José Armando. *Fuentes de la Constitución Argentina*. Buenos Aires, Depalma, 1943, pp. 239-270.

¹¹¹ Buenos Aires, Córdoba, Salta, Potosí, Charcas, Cochabamba, La Paz, Cuyo y la Banda Oriental (Artículo 4º).

¹¹² Prevé un régimen de elección indirecta en el cual se detalla con bastante precisión el modo de elección de los electores.

go en ordenamientos posteriores y dispone asimismo que el órgano legislativo estará previsto en dos salas, la del Senado y la de los representantes; regula el procedimiento de sanción de las leyes y el órgano ejecutivo al cual denomina Directorio se compone de tres miembros asistidos por cuatro Secretarios de Estado y elegidos por el órgano legislativo. Los jueces son inamovibles mientras dure su buena conducta; se establece un Tribunal Supremo de Justicia para todo el Estado y que la administración de justicia es gratuita. Erige la religión Católica como culto oficial y garantiza a todos los "individuos de la Sociedad" que pueden "dedicarse libremente y sin límite alguno a todos los ramos de la cultura, industria y comercio que más convenga a sus intereses". Dispone por último la completa abolición del comercio de esclavos y prohíbe su introducción en el país.

Un poco más pulido que el anterior, pero de muy similar factura, es el proyecto de la comisión creada por el Triunvirato por un Decreto del 4 de noviembre de 1812, el cual fue difundido en 1849 merced a una edición de Andrés Lamas publicada en Montevideo.¹¹³ Dicha comisión estuvo integrada por Gervasio de Posadas, Pedro J. Agrelo, Nicolás Herrera, Valentín Gómez, Pedro Somellera, Manuel García e Hipólito Vieytes.¹¹⁴ Este proyecto, que no fue tratado por la Asamblea, es muy parecido al anterior en muchos aspectos, de modo que no parece extraño que hayan sido redactados por las mismas personas.¹¹⁵ Así, por ejemplo, en la

descripción de las provincias integrantes del territorio, en el establecimiento del culto católico como religión oficial, en el reconocimiento de la soberanía del pueblo, en la organización del cuerpo legislativo, al que llama congreso de las provincias, en el establecimiento de un Directorio de tres miembros como Poder Ejecutivo, elegido también por el órgano legislativo, y en las disposiciones relativas al Poder Judicial.

De los cinco proyectos, el más perfecto desde el punto de vista de su redacción es el de la Sociedad Patriótica, elaborado por una comisión presidida por Bernardo de Monteagudo e integrada por Juan Larrea, Francisco José Planes, Tomás Valle y Cosme Argerich, éste último reemplazado luego de su renuncia por Antonio Sáenz.¹¹⁶ Es un extenso documento, que sigue el estilo de las constituciones francesas dictadas hasta ese momento. Está distribuido en 22 capítulos donde la numeración de los artículos no es corrida de modo que se reinicia en cada capítulo, como ocurrirá en proyectos posteriores tales como los Estatutos de 1815 y 1816, en el Reglamento de 1817 y en la Constitución de 1819. Luego de establecer que las Provincias Unidas del Río de la Plata constituyen una asociación general por medio de sus legítimos representantes, determina que los principales derechos del hombre son la vida, la honra, la libertad, la seguridad, la igualdad y la propiedad y define cada uno de ellos. Impone la religión católica como culto oficial, y si bien nadie puede ser perseguido por sus opiniones privadas en materia de religión, "deberán todos respetar el culto público y la religión santa del Estado." Las Provincias Unidas forman un estado indivisible que tiene cuatro potesta-

¹¹³ Lamas, Andrés. *Colección de Memorias y Documentos para la Historia y la Geografía de los Pueblos del Río de la Plata*. Montevideo, 1849. T. I, pp. 150-169. Citado por varios autores, v. gr. Sampay. *Las Constituciones*. P. 191 y Demicheli. *Formación Constitucional*. T. I, p. 165.

¹¹⁴ *Gaceta Ministerial de Buenos Aires*, 13 de noviembre de 1812.

¹¹⁵ Podría decirse incluso que se trata de dos versiones diferentes de un mismo trabajo.

¹¹⁶ El proyecto fue editado por el historiador Clemente Fregeiro, en 1896, en una Revista mensual dirigida por Paul Groussac llamada *La Biblioteca*, citada por Sampay. *Las Constituciones*. P. 177.

des: la tuitiva, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, a quienes se confían los tres Poderes del Estado, los que nunca pueden ser ejercidos por una sola autoridad pues “el ejercicio de cada uno debe ser independiente y estar en diversas manos.”

Regula el sistema electoral con el mismo detalle que aparece en los proyectos anteriores y se ocupa luego de los Poderes del Estado, donde se advierte particularmente la influencia de la Constitución de los Estados Unidos. El Poder Legislativo se pone en manos de un Congreso compuesto por la Cámara de Representantes y por el Senado. El Poder Ejecutivo está encomendado a un Presidente¹¹⁷ el cual “ha de nacer de la libre voluntad de los pueblos”; nótese que en los otros proyectos era elegido por el órgano legislativo. Se le acuerdan al ejecutivo algunas facultades tales como cuidar que se ejecuten fielmente las leyes¹¹⁸ y se le prohíbe avocarse al conocimiento de causas judiciales, en un anticipo de lo que sería luego el Artículo 92 de la Constitución de 1853.¹¹⁹ El Poder Judicial tiene como cabeza un órgano compuesto de nueve magistrados “que se escogerán de los más provechosos de todas las provincias”; el juicio criminal se establece por jurados (otra influencia norteamericana) y se establece también una sala de apelaciones en cada provincia. El régimen unitario de gobierno es fortísimo pues como máxima autoridad de las provincias se instituye un Prefecto el cual es designado por el Presidente a propuesta en terna de la municipalidad cabecera de la provincia. Finalmente

aparecen disposiciones relativas a la seguridad individual y a la libertad de imprenta. También se prevé un régimen municipal en las ciudades con más de dos mil habitantes.

Rudimentario y sin buen orden legislativo es el proyecto federal, el cual acusa una influencia evidente de la Constitución de los Estados Unidos. Fue publicado por primera vez por Ravignani y, según entiende Demicheli, fue elaborado por el diputado oriental Felipe Santiago Cardozo.¹²⁰ Empieza señalando: “cada provincia retiene su soberanía” (Artículo 2º), lo que de suyo daba una idea de confederación más que de Estado federal; se corrobora luego cuando dice que las provincias “entran separadamente en una firme liga de amistad” (Artículo 3º). Luego sin orden alguno se ocupa de los derechos de los que huyen de una provincia a otra (Artículos 4º y 5º), para regular enseguida el Poder Legislativo al que organiza en dos cámaras, la de representantes y el Senado (Artículo 6º). De la Constitución norteamericana toma también que las leyes impositivas deben originarse en la cámara de representantes (Artículo 25). Encomienda las relaciones exteriores a las Provincias Unidas y prohíbe que aquellas sean ejercidas individualmente por cada provincia (Artículos 27-35) y luego se ocupa de los poderes del Congreso, donde también se advierte la presencia del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos. El Poder Ejecutivo es encargado a un Presidente que dura dos años en el cargo, sin posibilidad de ser elegido (Artículo 40) y aparecen luego otras disposiciones propias de las enmiendas norteamericanas, por ejemplo el derecho del pueblo a portar armas y la prohibición a que se alojen soldados en casas particulares sin consentimiento de su dueño (Artículos 46 y 47). En materia religiosa dice, en conso-

¹¹⁷ Se advierte aquí la influencia norteamericana, pues en todos los documentos anteriores el ejecutivo es pluripersonal y está encomendado a un Directorio.

¹¹⁸ Vuelve a notarse la influencia norteamericana ejercida por la llamada *take care clause* inserta en el Artículo II, sección 2 “... *he shall take care that the laws be faithfully executed*”.

¹¹⁹ Luego con la reforma de 1860 pasaría a ser el 95 y luego de 1994 es el 109.

¹²⁰ Demicheli. *Formación Constitucional*. T. II, p. 508.

nancia con la Primera Enmienda, que el Congreso no podrá establecer religión alguna, pero luego, en estilo local, establece que no podrá prohibir el libre ejercicio de la religión católica (Artículo 45). Consagra también la inviolabilidad del domicilio y los documentos privados y el *non bis in idem* en materia penal (Artículo 49). También reserva para las provincias el ejercicio de poderes no delegados a las provincias Unidas, con gran similitud a lo previsto en la Enmienda Décima. Asimismo figura una cláusula sobre inmunidad jurisdiccional de las provincias, tomada sin dudas de la Enmienda Undécima (Artículo 53) y finalmente aparece la cláusula de la “entera fé y crédito” (*full faith and credit*) que deben tener los actos celebrados en una provincia en el territorio de otra (Artículo 58), en una reproducción bastante exacta del Artículo IV, sección 1 del texto norteamericano. No hay disposiciones relativas al Poder Judicial.

f. Segunda concentración del Poder Ejecutivo: creación del Directorio unipersonal

A comienzos de 1814 el gobierno surgido de la revolución de octubre de 1812, propiciada por la Logia Lautaro y la Sociedad patriótica empezaba a dar muestras evidentes de agotamiento político. Las tropas del Ejército del Norte al mando de Belgrano habían sufrido hacia fines de 1813 dos derrotas importantes en Vilcapugio (1 de octubre) y Ayohuma (14 de noviembre) y la Asamblea, que había perdido su impulso inicial y se encontraba dominada por facciones internas animadas por el centralismo porteño, no atinaba a sancionar la Constitución. En esas circunstancias aquella decide reformar el órgano ejecutivo y sustituye el Triunvirato por un Directorio unipersonal. Para ello dicta una ley fechada el 22 de enero de 1814 y ampliada poco después el

26 del mismo mes¹²¹, por medio de la cual las funciones ejecutivas delegadas en el Triunvirato por medio del decreto del 27 de febrero de 1813, pasaron a ser ejercidas por una persona con el título de Director Supremo quien duraría dos años en el cargo. Por medio de esa misma norma fue creado también un Consejo de Estado, órgano de carácter consultivo integrado por nueve vocales. El nombramiento de Director supremo recayó en Gervasio Antonio de Posadas.

g. El proyecto monárquico

En agosto de ese mismo año los problemas se habían agravado. Al avance español por el norte se sumaba el conflicto con Artigas, cuyos diputados habían sido rechazados por la Asamblea, de modo que se encontraba en plena lucha con el gobierno de Buenos Aires y soliviantaba a las provincias del Litoral. El gobierno de Buenos Aires, entonces, no lograba controlar ni militar ni políticamente los frentes norte y noreste. En el orden exterior Napoleón había abdicado el 20 de abril y los ingleses lo habían internado en la isla de Elba. Antes de ello en diciembre de 1813 se había firmado el Tratado de Valençay, por el cual Napoleón reconoció a Fernando VII como rey de España, lo que le permitió a este último regresar a su país en marzo de 1814 e iniciar un gobierno absolutista que desconoció la Constitución de Cádiz de 1812. Circulaban asimismo informes según los cuales el rey restaurado en el trono preparaba una poderosa flota para reconquistar sus dominios en el Río de la Plata.

Todo ello presentaba un panorama sombrío para el débil gobierno de Buenos Aires al mando del Director Posadas, quien no encontró nada mejor que gestar un plan que, de resultar exitoso, habría tirado por

¹²¹ San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2157-2160.

la borda toda la obra de la Revolución. La idea—descabellada por donde se la mire— fue enviar representantes diplomáticos ante el ex rey Carlos IV, padre de Fernando VII, para ofrecerle constituir una monarquía en el Río de la Plata poniendo en el trono de este reino al infante Francisco de Paula hijo menor de Carlos y hermano de Fernando. Con tan insólito propósito fueron comisionados—por orden emitida el 29 de agosto por la Asamblea— Belgrano, Rivadavia y Sarratea, con la misión de presentarse ante la corte de Londres, quien debía facilitar el encuentro con Carlos IV. Manuel García fue comisionado a su vez para gestionar el apoyo de la corte portuguesa.¹²² Inglaterra se hallaba por entonces en buena armonía con Fernando VII y estaba preocupada además por el retorno de Napoleón a Francia concretado en marzo de 1815. Ante la negativa de la corte inglesa, los enviados de Buenos Aires tomaron contacto con el conde de Cabarrús quien actuó como intermediario ante Carlos IV a quien se le hizo llegar un memorial sobre los hechos ocurridos desde 1810.

Junto con ese memorial se le envió al ex monarca un proyecto de Constitución que refleja hasta dónde el gobierno de Buenos Aires y sus representantes estaban dispuestos a retroceder en el plano institucional. No me voy a detener demasiado en la lectura de este proyecto que daba por tierra con toda la labor de la Asamblea pues sometía a las Provincias Unidas nuevamente al poder español.¹²³ Establecía una monarquía

hereditaria, reestablecía los títulos nobiliarios, creaba un Senado exclusivamente integrado por nobles y otorgaba al Rey la facultad de nombrar a todos los jueces. Es evidente que semejante iniciativa sólo podía estar inspirada en la desazón de sus autores y en su falta de confianza en la capacidad de organizar y mantener un gobierno propio, lo que a esa altura, en el comienzo del sexto año de la Revolución, era una posibilidad que ya se insinuaba.

h. Clausura de la Asamblea

En enero de 1815 la situación de la Asamblea y del Director Posadas se hizo insostenible. Aquella suspendió sus sesiones el día 26, dejando como último legado un Manifiesto en el cual expuso la trágica hora por la que atravesaba el gobierno.¹²⁴ Posadas, por su lado, renunció y en su reemplazo fue nombrado Director su sobrino, Carlos de Alvear, el día 10. El nuevo mandatario duraría poco. En el orden doméstico promovió una fuerte persecución de sus opositores¹²⁵ y en materia de política internacional se inclinó ante la corte británica ofreciéndole un vasallaje sin reparos.¹²⁶ Al mismo tiempo se producía en Santa Fe una sublevación con-

¹²⁴ Véase su texto en: Ravignani. *Asambleas*. T. I, pp. 103-104.

¹²⁵ El 28 de marzo sancionó un decreto por medio del cual se imponía la pena de muerte a quienes atacaran al gobierno, divulgaran noticias falsas, formaran conspiraciones o a quienes conociendo su existencia no lo denunciaren. Conf. González Calderón. *Historia*. p. 69.

¹²⁶ Esta negociación fue llevada adelante por Manuel García que, como vimos, había sido enviado por la Asamblea para negociar ante la corte portuguesa, por entonces radicada en Río de Janeiro. En esta ciudad, García se entrevistó con lord Strangford, embajador de Londres, y le entregó un pliego redactado por Alvear en el cual éste ofrecía someter las provincias Unidas al gobierno de la corona inglesa en términos que la historia ha repudiado. Véase, por ejemplo, la crítica de López Rosas. *Historia Constitucional*. Pp. 184-185.

¹²² Allí en 1815 concretó una propuesta que le hizo llegar Alvear como sucesor de Posadas en el Directorio, por medio de la cual las Provincias del Río de la Plata ofrecían someterse a la corona británica.

¹²³ El nuevo reino se denominaba “Reino Unido de la Plata, Perú y Chile”, de modo que los representantes del gobierno de Buenos Aires se habían permitido también extender las fronteras de los presuntos dominios del heredero de Carlos IV a dos territorios sobre los que no tenía jurisdicción alguna.

tra Buenos Aires alentada por Artigas. El gobierno porteño entonces envía tropas para sofocar el levantamiento y al frente de una de las columnas se hallaba el coronel Ignacio Álvarez Thomas, un opositor a la política de Alvear, quien se suma a los sublevados en Fontezuelas el 3 de abril. Esto provoca la crisis final del breve gobierno de Alvear quien se ve forzado a renunciar, si bien retiene el mando del ejército. Se reúne entonces –por última vez– la Asamblea para considerar la renuncia del Director, pero el Cabildo aprovechando el descontrol de la situación, asume de hecho el gobierno. Fi-

nalmente el 18 de abril, Alvear entrega el mando militar al general Viamonte y el Cabildo, en posesión del poder, disuelve la Asamblea y convoca a elecciones para elegir un nuevo Director. Resulta electo José Rondeau pero ante su ausencia ocupa interinamente el cargo Álvarez Thomas. Asimismo, el Cabildo y los electores del Director crean un nuevo cuerpo denominado Junta de Observación, integrada por Pedro Medrano, Esteban Gascón, Mariano Serrano, Antonio Sáenz y Tomás de Anchorena. Como suplentes fueron elegidos Domingo Zapiola y Manuel Obligado.

VII. EL CONGRESO DE TUCUMÁN

El Congreso de Tucumán fue, luego de la Asamblea de 1813, la segunda reunión de un cuerpo legislativo con finalidad constituyente, convocado con participación de representantes de las provincias. Reunido inicialmente en la Ciudad de Tucumán y trasladado luego a Buenos Aires ha pasado a la historia por haberse declarado a lo largo de sus sesiones la independencia de nuestro país. A diferencia de su predecesora, el Congreso de Tucumán-Buenos Aires pudo completar, si bien muy tardíamente, una obra constituyente coronada en la Constitución de 1819, cuya vigencia fue prácticamente inexistente como consecuencia de la ruptura entre Buenos Aires y el resto del país producida en 1820.

a. Convocatoria. Estatuto Provisorio de 1815

Terminada la Asamblea del Año XIII y cambiado el Director Supremo, la Junta de Observación como nuevo órgano legislativo creado de hecho por el Cabildo, dictó el 5 de mayo sin perder mucho tiempo, un Estatuto Provisional de rango constitucional. Este hecho es remarcable para entender muchos aspectos de la historia argentina posterior. Lo que una Asamblea constituyente formalmente elegida fue incapaz de hacer en más

de dos años, terminó haciéndolo fugazmente un órgano carente de toda representatividad popular. Así un texto que por su rango y contenido bien podría ser considerado la primera Constitución del período independiente, era el fruto de un gobierno en crisis y de un cuerpo elegido por un órgano municipal, el Cabildo.

La velocidad con que la flamante Junta de Observación dictó el Estatuto impidió que éste fuera algo más que una mera recopilación de textos ya existentes y anteriormente sancionados. Su primera parte está tomada, evidentemente, del proyecto constitucional de la Sociedad Patriótica presentado ante la Asamblea de 1813.¹²⁷ Dispone que los principales derechos del hombre son la vida, la honra, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad¹²⁸ y consagra la religión católica como culto oficial.¹²⁹ Manifiesta luego que

¹²⁷ Según explica Galletti, la semejanza entre el proyecto de la Sociedad Patriótica y el Estatuto de 1815 se debe seguramente a la influencia de Sáenz, quien había intervenido en el primero e integraba asimismo la Junta de Observación. Por lo demás este historiador es sumamente crítico del Estatuto y remarca su acentuado centralismo. Galletti, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata, Librería Editora Platense, 1987, T. I, pp. 333-344.

¹²⁸ Cap. I, Artículo I.

¹²⁹ Secc. Primera, Cap. II, Artículo I.

el Poder Legislativo reside en los pueblos originariamente, y que será ejercido por la Junta de Observación hasta la reunión del Congreso General Constituyente.¹³⁰ El Poder Ejecutivo es encomendado a un Director Supremo que dura un año en su cargo.¹³¹ Se le prohíbe intervenir en asuntos judiciales¹³² y en cuanto el Poder Judicial continúa en manos de los tribunales ya existentes, es decir el Tribunal de Recursos Extraordinarios de segunda suplicación, en las Cámaras de Apelaciones y en los juzgados inferiores.¹³³ Se regulan con bastante detalle una serie de normas electorales,¹³⁴ y se prevén también disposiciones sobre el Ejército y la Armada.¹³⁵ En cuanto a las provincias se prevé que el Gobernador será nombrado por los electores provinciales con comunicación al Cabildo de la ciudad capital de su residencia,¹³⁶ lo cual le da un tinte federalista, que se insinúa también en la autorización a las provincias para levantar todos los establecimientos que fueran necesarios para promover la industria, las ciencias y el arte.¹³⁷ Se legisla finalmente sobre la seguridad individual y la libertad de imprenta.¹³⁸ En cuanto a lo primero, las normas están tomadas sin dudas de los decretos ya existentes y en relación con la libertad de imprenta el Primer Triunvirato pone nuevamente en vigencia el Decreto del 26 de octubre de 1811.¹³⁹

De todo este documento bastante extenso, lo más trascendente fue la cláusula de convocatoria a un Congreso General Consti-

tuyente que debía celebrarse en la Ciudad de Tucumán.¹⁴⁰ La cláusula no deja de ser curiosa pues está insertada dentro de las facultades del Director Supremo a quien se le encomienda “Luego que se posesione del cargo” a invitar “con particular esmero y eficacia a todas las Ciudades y Villas de las Provincias interiores para el pronto nombramiento de Diputados que hayan de formar la Constitución, los cuales deberán reunirse en la ciudad del Tucumán para que allí acuerden el lugar en que hayan de continuar sus sesiones”.¹⁴¹

b. Instalación del Congreso

Producida la convocatoria al Congreso, se eligieron para representar a las diferentes ciudades treinta diputados representantes de Buenos Aires, Córdoba, las provincias de Cuyo y del Noroeste argentino¹⁴² que se

¹⁴⁰ Si bien no está fundada la decisión de celebrar el congreso en Tucumán, es evidente que el Estatuto de 1815, pretendía darle al futuro cuerpo constituyente un tinte menos centralista y porteño, de modo que eligió como sede una ciudad provincial, nortea y mediterránea, alejada de Buenos Aires y del Litoral donde la influencia de Artigas y su lucha con el Directorio ya se hacía sentir.

¹⁴¹ Secc. Tercera, Cap. I, Artículo XXX.

¹⁴² La representación ante el Congreso quedó integrada de la siguiente manera: Buenos Aires: fray Cayetano Rodríguez, presbítero Antonio Sáenz, Tomás Manuel de Anchorena, Juan José Paso, Esteban Agustín Gascón, Pedro Medrano y José Darragueyra; Córdoba: canónigo Miguel Calixto del Corro, José Antonio Cabrera, Luis Jerónimo Salguero de Cabrera y Cabrera y Eduardo Pérez Bulnes; San Juan: fray Justo Santa María de Oro y Narciso Laprida; Mendoza: Tomás Godoy Cruz y Agustín Maza; Santiago del Estero: Pedro León Gallo y Pedro Francisco de Uriarte; Catamarca: presbítero José Eusebio Colombres, canónigo Pedro Miguel Aráoz y canónigo José Ignacio Thames; Salta: José Ignacio de Gorriti y Mariano Boedo; La Rioja: presbítero Pedro Ignacio de Castro Barros; San Luis: Juan Martín de Pueyrredón; Jujuy: Teodoro Sánchez de Bustamante; Charcas: José Severo Malabia, José Mariano Serrano y presbítero Mariano Sánchez de Loria; Chichas (Alto Perú): José Andrés Pacheco de Melo; y Mizque (Alto Perú): Pedro Ignacio de Rivera. La personalidad de algunos de

¹³⁰ Secc. Segunda, artículo único.

¹³¹ Secc. Tercera, Cap. I, Artículos I y IV.

¹³² Cap. II, Artículo I.

¹³³ Secc. Cuarta, Cap. I, Artículo I.

¹³⁴ Secc. Quinta.

¹³⁵ Secc. Sexta.

¹³⁶ Secc. Quinta, Cap. V, Artículo I.

¹³⁷ Cap. Final, disposición novena.

¹³⁸ Secc. Séptima.

¹³⁹ Véase *supra* punto V.i.

fueron congregando en Tucumán desde comienzos de 1816. No tuvieron participación las provincias del Litoral que se encontraban ya bajo la influencia de Artigas, quien había desconocido el Estatuto de 1815. La apertura formal de las sesiones tuvo lugar el 24 de marzo de 1816, fecha en que quedó instalado, bajo la presidencia de Pedro Medrano, el Congreso Soberano de las Provincias Unidas del Río de la Plata, “esperanza de los pueblos libres”, como lo tituló su órgano oficial, *El Redactor*.¹⁴³ Del mismo modo que la Asamblea de 1813, el Congreso de 1816 también se proclamó soberano. Ya desde el comienzo se advierte la fuerte influencia religiosa. No sólo muchos de sus diputados eran canónigos, sino que las reflexiones volcadas por Fray Cayetano Rodríguez en *El Redactor* con motivo de la instalación dicen que ésta “consagra nuestra madre la Iglesia a la memoria del adorable misterio de la Encarnación del Hijo de Dios.”¹⁴⁴ En los días subsiguientes se produjeron los pasos formales de todo inicio de una asamblea legislativa, esto es la acreditación y aprobación de los diplomas de

sus miembros,¹⁴⁵ la declaración de la inmunidad de opinión de éstos¹⁴⁶ y la adopción de un reglamento.¹⁴⁷

c. Primeros pasos

Pero la instalación definitiva del Congreso fue lenta. La situación militar era delicada y se había agravado aún más con la derrota de las fuerzas nacionales en la batalla Sipe Sipe —en el curso de la campaña del Alto Perú— en octubre de 1815.¹⁴⁸ El Congreso tenía que lidiar entonces con una serie de problemas organizativos internos y externos. Entre los primeros la incorporación sucesiva de los diputados y en relación con los segundos las vicisitudes ocurridas en diferentes provincias. Así por ejemplo el conflicto suscitado en Salta entre Güemes y Rondeau,¹⁴⁹ la necesidad de enviar suministros al Ejército del Norte¹⁵⁰ y la insurrección en La Rioja, producida en abril por elementos artiguistas.¹⁵¹ En el curso de estos problemas renunció como Director Supremo Antonio González Balcarce y el 3 de mayo el Congreso designó en su reemplazo a Juan Martín de Pueyrredón, quinto Director Supremo en cuatro años¹⁵² y el más fecundo, cuanto polémico, en su labor como

ellos ha sido descrita, por diferentes autores, en una obra colectiva publicada en homenaje al sesquicentenario del Congreso, titulada *El Congreso de Tucumán, Seminario de Estudios de Historia Argentina*. Buenos Aires, Club de Lectores, 1966. P. 241 y sigs.

¹⁴³ Como Asamblea del Año XIII, el Congreso de Tucumán tuvo su órgano oficial para la publicación de sus sesiones y además se le dio el mismo nombre, que como veremos luego se repite en otras instancias constitucionales de la vida argentina. Señala Ravignani que los manuscritos de las actas del Congreso se han perdido o por lo menos se hallan en manos desconocidas. Ravignani. *Asambleas*. T. I, p. 181, nota 1. Todas las sesiones del Congreso de Tucumán según fueron publicadas en *El Redactor* figuran publicadas en esta obra entre las pp. 181-473, pero se trata más bien de una crónica de cada sesión en la cual no figuran los debates y las discusiones habidas en el Congreso.

¹⁴⁴ *El Redactor* N°1, 1° de mayo de 1816. Ravignani. *Asambleas*. P. 181.

¹⁴⁵ Sesión del 26 de marzo. Ravignani. *Asambleas*. P. 186.

¹⁴⁶ Sesión del 27 de marzo. Ídem, p. 187.

¹⁴⁷ Sesión del 29 de marzo. Ídem, p. 187.

¹⁴⁸ Entre otros motivos, la batalla es muy recordada pues en ella perdió su brazo José María Paz, uno de los mejores militares de la historia argentina.

¹⁴⁹ Sesión del 27 de marzo. Rondeau y Güemes habían tenido una disputa previa por la gobernación de Salta pues el primero intentaba colocar al frente del gobierno a José Antonio Fernández Cornejo. Esta disputa se agravó como consecuencia del ingreso en Salta de las fuerzas de Rondeau, derrotadas en Sipe-Sipe.

¹⁵⁰ Sesión del 26 de abril.

¹⁵¹ Sesión del 30 de abril.

¹⁵² Recordemos que después del breve gobierno de Alvear, éste fue sucedido por Ignacio Álvarez Thomas y éste a su vez por González Balcarce.

titular del Poder Ejecutivo en tiempos decisivos para la consolidación nacional.

Pasados dos meses desde su instalación, el Congreso parecía más bien abocado a una tarea propia de un poder legislativo ya constituido que de una asamblea constituyente, repitiendo así el error que se había cometido en 1813, cuando la Asamblea no abordó su misión específica por dispersarse en la tarea del gobierno cotidiano. En ese estado tres diputados, Sánchez de Bustamante,¹⁵³ Gascón y Serrano, presentan ante el Congreso una nota por medio de la cual intentan ordenar la labor a ser llevada a cabo y proponen a tal fin diecisiete ítem.¹⁵⁴ De éstos, hay cuatro que son particularmente importantes desde el punto de vista de la labor de un congreso constituyente: el deslinde de las facultades del Congreso; la discusión sobre la declaración de la independencia; la discusión sobre la forma de gobierno y el proyecto de Constitución. Los restantes parecen configurar más bien la agenda de un órgano legislativo ordinario.¹⁵⁵

d. La Declaración de la Independencia

El mes de junio transcurrió sin mayor trascendencia y en la sesión del 3 de julio¹⁵⁶ se analiza la nota presentada por Sánchez de Bustamante, Gascón y Serrano, y el Congreso somete a deliberación el orden en el cual serían tratados los puntos, decidiéndose que el primero de ellos, por su trascendencia, era la cuestión de la Independencia.

Su declaración fue decidida entonces en la sesión del 9 de julio, bajo la presidencia que Narciso de Laprida ejercía desde el 1º de ese mes. En dicha ocasión, se decidió preguntar a los diputados “si querían que las Provincias de la Unión fuesen una nación libre e independiente” y la votación por el sí fue unánime.¹⁵⁷ El Congreso de Tucumán

¹⁵⁷ El Acta de la Independencia, del 9 de julio, jurada luego el 21 de ese mes, dice: “En la benemérita y muy digna ciudad de san [sic: S] Miguel del Tucumán á nueve días del mes de Julio de mil ochocientos diez y seis, terminada la sesión ordinaria, el Congreso de las Provincias Unidas continuó sus anteriores discusiones sobre el grande, augusto y sagrado objeto de la independencia de los pueblos que lo forman. Era universal, constante y decidido el clamor del territorio entero por su emancipación solemne del poder despótico de los reyes de España. Los representantes, sin embargo, consagraron á tan arduo asunto toda la profundidad de sus talentos, la rectitud de sus intenciones é intereses que demanda la sanción de la suerte suya, la de los pueblos representados, y la de toda la posteridad. A su término fueron preguntados si querían que las provincias de la Unión fuesen una nación libre é independiente de los reyes de España y su metrópoli? Aclamaron primero, llenos del santo ardor de la justicia, y uno á uno sucesivamente reiteraron su unánime y espontáneo decidido voto por la independencia del país, fijando en su virtud la determinación siguiente:

Nos los representantes de las Provincias Unidas de Sud-América, reunidos en congreso general, invocando al Eterno que preside el universo, en el nombre y por la autoridad de los pueblos que representamos, protestando al cielo, á las nación es y hombres todos del globo la justicia, que regla nuestros votos, declaramos solemnemente á la faz de la tierra, que es voluntad unánime é indubitable de estas provincias romper los violentos vínculos que las ligaban á los reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojados, é investirse del alto carácter de nación libre é independiente del rey Fernando 7, sus sucesores y metrópoli. Quedar en consecuencia de hecho y de derecho con amplio, y pleno poder para darse las formas, que exija la justicia, é impere el cúmulo de sus actuales circunstancias. Todas, y cada una de ellas, así lo publican y ratifican, comprometiéndose por nuestro medio al cumplimiento y sostén de esta su voluntad, bajo el seguro y garantía de sus vidas, haberes y fama. Comuníquese á quienes corresponda para su publicación, y en obsequio del respeto que se debe á las naciones, detállense en un manifiesto los gravísimos fun-

¹⁵³ Representante designado por Jujuy e incorporado en la sesión del 13 de mayo.

¹⁵⁴ Ravignani. *Asambleas*. T. I, pp. 214-215.

¹⁵⁵ Así por ejemplo la organización del Ejército y la Armada; la creación de una Casa de Moneda; el arreglo de las rentas generales del Estado; la erección de establecimientos educativos; la creación de magistraturas; la demarcación del territorio, etc.

¹⁵⁶ Ravignani. *Asambleas*. T. I, pp. 231.

había tomado la decisión que le permitió pasar con gloria a la historia argentina.

e. La Bandera Nacional

Luego de la Declaración de la Independencia, el acto más importante del Congreso fue decretar el uso oficial de la Bandera Nacional, lo que tuvo lugar por decreto emitido en la sesión del 25 de julio.¹⁵⁸

f. Discusión sobre la forma de gobierno. La propuesta de una monarquía incaica

El siguiente punto de importancia en orden a sancionar una Constitución era la forma de gobierno que se adoptaría. El Congreso comenzó entonces este debate en el curso del cual finalmente se dispersó sin llegar a

damentos impulsivos de esta solemne declaración. Dada en la sala de sesiones; firmada de nuestra mano, sellada con el sello del congreso, y refrendada por nuestros diputados secretarios. -Francisco Narciso de Laprida-presidente. -Mariano Boedo -vicepresidente". Está publicada en *El Redactor* N° 6; Ravignani. *Asambleas*. T. I, pp. 216-217.

¹⁵⁸ Ravignani. *Asambleas*. T. I, p. 238. La creación de la Bandera, hecho que debemos a Manuel Belgrano, estuvo lleno de vicisitudes que ponen de manifiesto hasta qué punto fueron vacilantes los primeros años de nuestra vida independiente. Belgrano, inicialmente, había logrado que el Triunvirato le autorizara el uso de la escarapela azul y blanca para distintivo de sus tropas. Luego de ello el 27 de febrero de 1812 en Rosario, en las barrancas del río Paraná, Belgrano enarboló la bandera con los mismos colores. El Triunvirato sin embargo desautorizó el acto pero Belgrano no llegó a enterarse pues había partido hacia el Alto Perú y en Jujuy volvió a repetir la ceremonia que en este caso contó además con la bendición del canónigo Gorriti; además la bandera fue colocada en los balcones del ayuntamiento. Tiempo después enterado Belgrano de la prohibición decretada por el Triunvirato pidió disculpas y retiró la bandera. Esta resurgió no obstante cuatro años después en 1816 cuando el Congreso de Tucumán la declaró enseña oficial. Abad de Santillán. *Historia Argentina*. T. I, pp. 555-556.

conclusión alguna en lo inmediato.¹⁵⁹ El debate –según concuerdan los historiadores¹⁶⁰– habría comenzado antes de la Declaración de la Independencia, el día 6 de julio, cuando en una sesión secreta (y de la cual por ende no hay actas) Manuel Belgrano, recién llegado de Europa, expuso ante el Congreso sobre la necesidad de establecer en las Provincias Unidas el sistema monárquico. Estaba convencido de que la restauración de la legitimidad monárquica impuesta por el Congreso de Viena así lo aconsejaba. Ya hemos visto que Belgrano adhería a la idea monárquica desde su misión ante la corte española, cuando propuso formar en las Provincias Unidas un reino español y coronar rey al príncipe Francisco de Paula, hijo menor de Carlos IV.¹⁶¹ En esta ocasión parece haber defendido una tesis similar en cuanto a la forma de gobierno, pero diferente en cuanto al legitimado para el trono. Su tesis ante el Congreso de Tucumán fue la de imponer una monarquía incaica, la cual ante los ojos de la historia ha sonado siempre descabellada, pero no lo debe haber sido tanto en su época pues contó con varios adherentes entre los congresales.¹⁶²

Efectivamente, muchos diputados del interior encontraron plausible la iniciativa. Entre ellos Acevedo en la sesión del 19 de julio¹⁶³ y luego Castro Barros en la del 31 del

¹⁵⁹ En efecto, antes de sancionar su obra constituyente definitiva, la Constitución de 1819, el Congreso sancionó dos estatutos provisorios en noviembre de 1816 y diciembre de 1817, que no reflejan en nada este debate.

¹⁶⁰ Tau Anzoátegui, Víctor. "Ideas políticas de Fray Justo Santa María de Oro", en "El Congreso de Tucumán", p. 222; López Rosas. *Historia Constitucional*. P. 229; De Santillán. *Historia Argentina*. T. I, p. 549.

¹⁶¹ Véase *supra* punto VI. g.

¹⁶² Quien se oponía al tratamiento de la cuestión sobre la forma de gobierno era Fray Justo Santa María de Oro, sosteniendo que antes de adoptar tal decisión era preciso consultar a los pueblos. Así lo expuso en la sesión del 15 de julio. Ravignani. *Asambleas*. T. I, p. 237.

¹⁶³ Ídem, T. I, p. 237.

mismo mes en la cual hasta se propuso que la capital tuviera sede en Cuzco.¹⁶⁴ También Thames, en la sesión del 5 de agosto, dio su aprobación a la monarquía incaica, propuesta que recibió en esta ocasión el rechazo de Serrano, quien si bien no se oponía a la idea monárquica, no creía en la necesidad de restaurar a los Incas en el trono de las Provincias Unidas.¹⁶⁵ Al día siguiente Tomás de Anchorena expuso sobre los inconvenientes de la monarquía.¹⁶⁶ Una vez más eran los pueblos del interior en lucha con Buenos Aires que ven en la monarquía incaica una forma de repeler el centralismo porteño.

Todo este debate sin embargo, no tendría solución de continuidad pues dos hechos lo interrumpieron. En primer lugar noticias llegadas desde Salta hicieron saber que tropas españolas se aproximaban a Tucumán; en segundo lugar el Congreso en lugar de continuar con el tratamiento de la forma de gobierno, se abocó a estudiar una reforma al Estatuto de 1815 que llegaba desde Buenos Aires.

g. Traslado del Congreso a Buenos Aires. Estatuto Provisorio de noviembre de 1816

En la sesión del 23 de septiembre se leyeron una serie de comunicaciones provenientes de Salta dando cuenta del avance de tropas españolas hacia Tucumán.¹⁶⁷ Dos días después, el 25, se decide trasladar el Congreso a Buenos Aires, hecho que recién se consumará en enero de 1817. Ello impuso al Congreso un receso forzoso que terminó el 19 de abril cuando reabrió sus sesiones en esa ciudad. Entretanto desde el 27

de septiembre se hallaba en discusión un Estatuto Provisorio que luego de varias discusiones fue aprobado en la sesión del 22 de noviembre.¹⁶⁸ Como vemos, una vez más el Congreso en lugar de concentrarse en su función constituyente específica perdió el tiempo discutiendo un extenso documento provisorio, logrando tan sólo darle una legitimidad formal a lo sancionado un año y medio antes por un cuerpo de facto. Para colmo nunca llegó a tener vigencia pues al ser remitido para su publicación al Director Pueyrredón, éste le encontró reparos y le hizo saber al Congreso en enero de 1817 que sería mejor suspender la impresión y publicación hasta tanto aquél estuviera reunido en Buenos Aires. Finalmente el Congreso demoraría un año más en su reelaboración y daría como fruto el Reglamento Provisorio de diciembre de 1817.

h. El Reglamento Provisorio de 1817

Ya instalado en Buenos Aires el Congreso reabrió con gran solemnidad sus sesiones el 12 de mayo. La cuestión en debate entonces fue si correspondía sancionar directamente una Constitución o si por el contrario convenía poner en vigencia por el momento un Estatuto provisorio.¹⁶⁹ Es increí-

¹⁶⁴ Ídem, p. 239.

¹⁶⁵ Ídem, pp. 242-243.

¹⁶⁶ Ídem, p. 244.

¹⁶⁷ Ídem, p. 259.

¹⁶⁸ Este Estatuto comenzó a gestarse varios meses antes cuando el Director Álvarez Thomas advirtió que el Estatuto de 1815 lo dejaba a merced de la Junta de Observación y del Cabildo de Buenos Aires. Por ello designó una comisión que integraron el déan Gregorio Funes, Manuel Antonio Castro, Luis Chorroarín, Tomás Valle y Domingo Achega, con el objeto de revisar este documento. El proyecto reformado estaba concluido en marzo de 1816 y está precedido de una extensa exposición de motivos en la cual se ha advertido el estilo de Funes. Fue elevado al Congreso en abril de 1816. Colautti, Carlos E. *Proyectos Constitucionales Patrios (1811-1816)*. Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentina, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, 1983, pp. 55-57.

¹⁶⁹ Véase la sesión del 1º de agosto de 1817, Ravignani. *Asambleas*. T. I, p. 313.

ble que a esa altura de las circunstancias un Congreso reunido más de un año antes con el objeto de dictar una Constitución, todavía estuviera debatiendo ese punto y perdiera el tiempo con el dictado de un Estatuto provisorio. Sin embargo así fue. En la sesión del 11 de agosto parecía haberse decidido por el dictado de la Constitución,¹⁷⁰ sin embargo un mes después, en la sesión del 12 de septiembre,¹⁷¹ comienza a estudiar las reflexiones que le remitiera el Director Pueyrredón sobre el Estatuto aprobado en noviembre del año anterior. Y en ello estuvo ocupado el Congreso hasta el 3 de diciembre de ese año cuando fue aprobado el Reglamento Provisorio que rigió hasta la sanción de la Constitución de 1819.

El Reglamento Provisorio de 1817 fue un triunfo formal del Director Pueyrredón en su lucha por imponerse a las provincias que intentaban disgregarse de Buenos Aires por todos los medios.¹⁷² Está tomado en su contexto general del Estatuto de 1815, que como vimos se había inspirado a su vez en el proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, lo que hizo perdurar un poco más la pluma de Monteagudo en el constitucionalismo nacional. Sin embargo su espíritu es más unitario que el de su predecesor. No se legisla específicamente sobre el Poder Legislativo, el cual permanece en cabeza del Congreso. Se deja constancia asimismo de la vigencia de toda la legislación española anterior a la Revolución, en la medida en que aquélla no resulte incompatible con “la libertad e independencia de estas Provincias.”¹⁷³ La figura central en este documento es el Director del Estado, encargado del

Poder Ejecutivo,¹⁷⁴ a quien se atribuyen amplias facultades, entre ellas vigilar el cumplimiento de las leyes y la recta administración de justicia;¹⁷⁵ la representación ante las potencias extranjeras;¹⁷⁶ la provisión de todos los cargos militares; la facultad de suspender o trasladar a los magistrados y funcionarios públicos;¹⁷⁷ la libre disposición de los fondos públicos para los gastos de la guerra de la independencia;¹⁷⁸ etc. Como remate final de esta prolongada enumeración de facultades, el Reglamento —como si fuera necesario— decía: “Las órdenes del Director Supremo del Estado serán exactamente obedecidas en toda la extensión de las Provincias.”¹⁷⁹ El punto de mayor conflicto con las provincias estaba dado con la facultad otorgada al Director Supremo de nombrar los gobernadores a su arbitrio, los cuales eran escogidos de “listas de personas elegibles de dentro o de fuera de la Provincia, que todos los cabildos en el primer mes de su elección formarán y remitirán.”¹⁸⁰ La poca importancia que el Reglamento daba a los gobiernos provinciales está reflejada, además, en su ubicación dentro del documento, pues figuran como un Capítulo 4 dentro de la Sección Cuarta dedicada al Poder Judicial.

El Reglamento de 1817 —que en su momento fue objeto de amplia difusión en el extranjero¹⁸¹— rigió formalmente hasta la sanción de la Constitución de 1819, sin que las provincias lo acataran.

¹⁷⁰ Ídem, p. 314.

¹⁷¹ Ídem, p. 321.

¹⁷² Véase López Rosas. *Historia Constitucional*. Pp. 240/247.

¹⁷³ Sección Segunda, Capítulo Único, Artículo 2º.

¹⁷⁴ Sección Tercera, Cap. 1, Artículo 1º.

¹⁷⁵ Ídem, Artículo 9º.

¹⁷⁶ Ídem, Artículo 12.

¹⁷⁷ Ídem, Artículos 23 y 26.

¹⁷⁸ Ídem, Artículo 30.

¹⁷⁹ Ídem, Artículo 35.

¹⁸⁰ Sección Quinta, Cap. 1, Artículo 1º.

¹⁸¹ Rivadavia, que se encontraba en París cuando el Reglamento fue sancionado, lo difundió ampliamente logrando que se tradujera al francés, al inglés y al alemán, Abad de Santillán. Op. cit. P. 552.

i. La Constitución de 1819

Tres años después de su instalación, el Congreso comenzado en Tucumán y continuado luego en Buenos Aires, dio postrer cumplimiento al objeto específico de su convocatoria y puso en vigencia el 22 de abril de 1819 una Constitución. “Obra de sofistas bien intencionados que soñaban con la monarquía”, como la calificara en su momento Bartolomé Mitre,¹⁸² la Constitución de 1819, en cuya preparación se habían invertido treinta y seis meses de labor de un cuerpo constituyente, nunca llegó a regir en la práctica y colapsó finalmente, junto con el gobierno que la puso en vigencia, cuando en febrero de 1820, luego de la batalla de Cepeda, las fuerzas santafesinas y entrerrianas de los caudillos Estanislao López y Francisco Ramírez provocaron la caída de José Rondeau, sexto y último Director Supremo, designado en enero de 1820 como reemplazante de Pueyrredón.

Poco después de sancionado el Reglamento de 1817 se nombró una comisión para elaborar una Constitución. Si bien el momento político que vivía el Directorio de Buenos Aires era poco propicio para encarar tal proyecto, como lo hizo notar Godoy Cruz, se avanzó no obstante en ese sentido. En agosto de 1818 fueron designados para integrar la comisión redactora los diputados Serrano, Zavaleta, Sánchez de Bustamante, Juan José Paso y Antonio Sáenz. Tomaron como fuente los proyectos constitucionales de 1813, el Estatuto de 1815, el Reglamento de 1817, la Constitución francesa de 1791, la Constitución de los Estados Unidos y la Constitución española de Cádiz de 1812. De todo ello surgió un texto dotado de una técnica constitucional impecable¹⁸³ pero que en nada contemplaba la realidad política existente. En palabras de

González Calderón, fue una: “combinación teórica y arbitraria que lo mismo podía servir para cualquier cosa.”¹⁸⁴

De tono manifiestamente conservador, el documento comienza con una profesión de fe católica, a la que se erige como religión del Estado y se le debe “la más eficaz y poderosa protección” (Artículo I). Legisla luego sobre el Poder Legislativo, el cual está dividido en dos cámaras, la de senadores y la de representantes y lo más saliente de todo ello, como siempre se ha destacado, es la composición corporativa del Senado, que estaba integrado por un senador por cada provincia, a los que se sumaban militares, eclesiásticos, autoridades universitarias y el Director del Estado una vez concluido su mandato. Quiere decir que el órgano en el cual las provincias debían estar representadas en pie de igualdad, se integraba también con integrantes de diversas corporaciones que en nada representaban los intereses de aquéllas (Artículo X). En el Ejecutivo se mantiene la figura del Director del Estado, que no es elegido por electores sino que es nombrado por ambas cámaras legislativas reunidas (Artículo LVII). En la cabeza del Poder Judicial se coloca una alta Corte de Justicia, compuesta de siete miembros y dos fiscales (Artículo XCII), un número que luego repetirá la Constitución de 1853 hasta su reforma de 1860. Luego de enumerar los Poderes del Estado se ocupa, en la Sección

¹⁸³ El propio Joaquín V. González se encargó de destacar el alto nivel teórico de este documento. Tiene –decía– para la historia argentina el interés de ser uno de los instrumentos escritos más perfectos del gobierno representativo republicano unitario que se ha ensayado en los países de América. González, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina* § 42, en: *Obras Completas*. Buenos Aires, 1935, T. III, p. 43.

¹⁸⁴ *Historia*. P. 75.

¹⁸² *Historia de Belgrano*. T. III, p. 243.

V, de los derechos y garantías, lugar donde aparecen varias disposiciones que luego serán repetidas en la Constitución de 1853. Así por ejemplo los Artículo CXI y CXII fueron volcados luego en lo que todavía es el Artículo 19 de nuestra Constitución vigente. Del mismo modo, la cláusula del Artículo CXVII sobre las cárceles, figura al final del actual Artículo 18.

Es curioso que una Constitución a cuyo pie figuran las firmas de los representantes de Catamarca,¹⁸⁵ Córdoba,¹⁸⁶ Jujuy,¹⁸⁷ La Rioja,¹⁸⁸ Mendoza,¹⁸⁹ San Luis,¹⁹⁰ Santiago del Estero,¹⁹¹ Tucumán,¹⁹² las provincias del Alto Perú, esto es, Cochabamba,¹⁹³ Charcas,¹⁹⁴ Chichas¹⁹⁵ y Mizque¹⁹⁶ y los de Buenos Aires¹⁹⁷ los cuales, con excepción de las provincias del Litoral, abarcaban por entonces casi la totalidad del país, no haya contemplado una sola norma sobre el sistema de gobierno provincial y la elección de sus gobernadores. Resulta evidente así que, pese a la integración federal del Congreso, éste adoptó una Constitución para organizar tan sólo el gobierno nacional, con olvido completo de la relación de éste con los de las provincias. Esta cuestión seguía entonces bajo lo dispuesto por el Reglamento de 1817,

el cual cubría los aspectos no previstos por la Constitución.

El nuevo texto fue jurado en todas las provincias menos en las del Litoral que no habían participado del Congreso constituyente. No hace falta decir entonces que todo ello acentuó más aún el recelo de los caudillos de Santa Fe y Entre Ríos, azuzados constantemente por el de la Banda Oriental a quien la invasión portuguesa y el comportamiento del Directorio hacia ella le habían dado motivos suficientes para el enfrentamiento. El gobierno de Buenos Aires pide entonces auxilio a San Martín para que fuerzas de su expedición libertadora se unieran contra las provincias del Litoral. Pero aquél se niega a poner su ejército a disposición de una lucha civil y esto sella la suerte del Directorio que ve esparcir la rebelión por el resto de las provincias. Así, López y Ramírez no tardaron en consumar su avance definitivo contra Buenos Aires, materializado finalmente en la batalla de Cepeda (1º de febrero de 1820),¹⁹⁸ donde la victoria de ambos caudillos sobre las fuerzas de Rondeau, provocaron la crisis de 1820 y la disolución del débil gobierno nacional.

¹⁸⁵ Manuel Antonio Acevedo.

¹⁸⁶ Alejo Villegas y Benito Lascano.

¹⁸⁷ Teodoro Sánchez de Bustamante.

¹⁸⁸ Pedro Ignacio de Castro Barros.

¹⁸⁹ Tomás Godoy Cruz.

¹⁹⁰ Domingo Guzmán.

¹⁹¹ Pedro León Gallo y Pedro Francisco Uriarte.

¹⁹² Gregorio Funes y José Miguel Díaz Vélez.

¹⁹³ Pedro Carrasco.

¹⁹⁴ José María Serrano, Jaime Zudañez y José Severo Malabia.

¹⁹⁵ José Andrés Pacheco de Melo.

¹⁹⁶ Pedro Ignacio Rivera.

¹⁹⁷ Antonio Sáenz, Vicente López, Miguel de Azcuénaga, Juan José Paso, Matías Patrón, Juan José Viamonte, y Luis José Chorroarín.

¹⁹⁸ Cepeda ha sido testigo de dos batallas importantes en la historia argentina. La primera es ésta en la cual las fuerzas federales derrotaron a las unitarias. La segunda tiene lugar el 23 de octubre de 1859 en donde el ejército de Urquiza es derrotado por Buenos Aires, lo que permite, luego del Pacto de San José de Flores, que aquélla se integre con la Confederación.

VIII. LA CRISIS DE 1820. CAÍDA DEL DIRECTORIO Y CESE DEL CONGRESO

Escapa a los límites de este trabajo explicar, con algún pormenor, los por qué de la lucha entre Buenos Aires y las provincias del Litoral que finaliza con la caída del Directorio. Me remito para ello a las obras de historia argentina generales.¹⁹⁹ Sin perjuicio de ello recordemos que el gobierno de Buenos Aires, desde la Revolución de Mayo en adelante, había carecido de una política coherente en su relación con el resto de las provincias a las cuales había invitado a participar para luego expulsarlas o bien pretender imponerles sus condiciones. Todo ello en el marco de los *corsi e ricorsi* de la lucha entre el partido porteño y el del interior. A ello se agrega la prolongada guerra de la Independencia que desde la derrota de Huaqui en 1811 también presentaba altos y bajos permanentes sin definición categórica.

No menos inestable era la situación exterior luego de la caída de Napoleón. Recordemos que el andamiaje jurídico y político de la Revolución había estado montado sobre la crisis del gobierno español luego de la invasión napoleónica, pero el retorno de Fernando VII al trono y su presunto intento

de recuperar las colonias americanas, puso al gobierno de Buenos Aires ante la disyuntiva de tener que buscar aliados en las cortes europeas victoriosas en su legitimidad después del Congreso de Viena. Ello sin embargo traía nuevas complicaciones pues España formaba parte también, mediante nuevas alianzas a veces cambiantes, de la era posnapoleónica.

En este ir y venir sin rumbo, el gobierno del Directorio intentó primero acercarse, como ya vimos, al ex rey Carlos IV; luego Alvear, mediante su ministro Manuel García, transmitió al gobierno británico, representado por Lord Strangford, embajador inglés en Río de Janeiro, una propuesta de sometimiento a la corona que entonces ceñía el príncipe regente y futuro rey Jorge IV.²⁰⁰ A todo ello deben agregarse la pretensión de establecer una monarquía incaica, tesis que tuvo varios adeptos en el Congreso de Tucumán, como ya vimos y el proyecto de Pueyrredón de apoyar a los portugueses en su invasión de la Banda Oriental con tal de obtener su auxilio en la lucha contra España. Por

¹⁹⁹ Sin perjuicio de ellas la cuestión, con una óptica favorable a los caudillos del Litoral, está relatada en López Rosas. *Historia Constitucional*. Pp. 250-270.

²⁰⁰ Su padre, el rey Jorge III, se hallaba mentalmente afectado y había delegado el trono en su hijo quien sería luego coronado en 1820.

último y como prueba del desconcierto absoluto en el cual se hallaba el gobierno argentino por entonces, se llevó a cabo un cuarto intento monárquico, esta vez ante la corte francesa del rey Luis XVIII.²⁰¹

La batalla de Cepeda puso fin así a los primeros diez años de gobiernos nacionales independientes. Quedaba detrás de ella una década difícil en la cual el mayor y mejor saldo fue la declaración de la Independencia. Pocos días después de la batalla, el 11 de febrero, el Congreso instado por el Cabildo de Buenos Aires le comunica a éste que ha decidido cesar en sus funciones y lo mismo hace también ese día el Director Rondeau, todo lo cual es comunicado al día siguiente a los gobiernos de Córdoba, Salta y Tucumán y al Cabildo de Cuyo.²⁰² Una vez más esta vieja institución de la colonia, se presentaba como un cuerpo dotado de autoridad residual y permanente para tomar decisiones ante la crisis.

Lejos de invadir Buenos Aires, las fuerzas federales le propusieron un armisticio. A tal fin y por iniciativa de Ramírez, se convocó un Cabildo Abierto que nombró un cuerpo de electores para elegir gobernador. Este cuerpo de doce electores fue denominado Junta de Representantes y su elección para Gobernador recayó en Manuel de Sarratea el día 17 de febrero. En esa fecha también, se firmó en Luján el armisticio suscrito por Miguel Soler en representación de Buenos Aires y por Ramírez y López representando a Entre Ríos y Santa Fe, respectivamente. A partir de esa fecha se inicia en la historia argentina una nueva era signada por la ausencia de un gobierno nacional que, salvo la efímera presidencia de Rivadavia en 1826, se prolonga hasta 1853 con la sanción de la Constitución definitiva y la entrada en vigor de las autoridades instituidas por ella.

²⁰¹ Luis XVIII era hermano del decapitado rey Luis XVI; había sobrevivido a la Revolución y fue reinstalado en el trono luego de la caída de Napoleón. Esta última tentativa monárquica del gobierno argentino comienza en el año 1818 cuando llega a Buenos Aires el coronel Le Moyne, enviado por el gobierno francés, quien le propone al Director Pueyrredón coronar aquí al duque Luis Felipe de Orleáns. Con tal motivo se comisionó al canónigo José Valentín Gómez para entablar negociaciones con el gobierno francés. De resultas de ellas fue propuesta la coronación de Carlos Luis de Borbón, duque de Luca, un príncipe de segundo orden incapaz y pusilánime. No obstante ello el Congreso, ya sancionada la Constitución de 1819, consideró esta propuesta en las sesiones secretas celebradas el 3 y el 12 de noviembre de ese año y se encomendó a Gómez continuar con el proyecto. Véase Ravignani. *Asambleas*. T. I, pp. 575-577.

²⁰² Véase San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2359-2362.

IX. EL QUINQUENIO 1820-1825. AUSENCIA DE AUTORIDAD NACIONAL Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL

a. Semblanza general

Luego de la caída de las autoridades nacionales, se inicia un quinquenio que cambiará profundamente el panorama político argentino. Aparecen en escena las provincias como entidades autónomas, que tres décadas más tarde se reunirán para dar forma a la Constitución definitiva. Como causa y efecto de este surgimiento, se suceden numerosos acuerdos suscritos por aquéllas entre sí en su calidad de estados prácticamente soberanos. En estos acuerdos se mantiene la intención de reunirse nuevamente bajo un gobierno federal lo que da lugar al crecimiento de continuos lazos de unión interprovincial inexistentes hasta la fecha.²⁰³ En

tre ellos se cuentan los celebrados entre Buenos Aires y las provincias del Litoral para poner fin a la continua lucha habida entre ellas.

Paralelamente hubo un intento fallido de llevar a cabo un congreso constituyente que debía reunirse en Córdoba. En la provincia de Buenos Aires, luego de una crisis política

²⁰³ Estos acuerdos en orden cronológico son: Tratado del Pilar (23 de febrero de 1820); Acta de Amistad y Unión entre Mendoza y San Juan (23 de marzo de 1820); Acuerdo de amistad y unión entre Mendoza y San Luis (24 de marzo de 1820); Alianza ofensiva y defensiva entre Corrientes, Misiones y la Banda Oriental (24 de abril de 1820); Bases para la paz entre Buenos Aires y Santa Fe (13 de julio de 1820); Tratado de Benegas (24 de noviembre de 1820); Tratado entre el general Heredia y diputados de Tucumán (3 de marzo de 1821); Tratado entre los jefes de las fuerzas de Santiago del Estero, Catamarca y Salta (12 de abril de 1821); Pacto de unión entre Mendoza, San Juan y San Luis (abril de 1821); Tratado de paz y unión entre Tucumán y Santiago del Estero (5 de junio de 1821); Armisticio entre los jefes de Salta y el ejército realista (14 de julio de 1821); Tra-

tado entre los diputados del gobierno de Salta y los del general Olañeta (20 de agosto de 1821); Acuerdo entre Buenos Aires y Santa Fe (22 de agosto de 1821); Tratado entre el diputado del gobierno de Tucumán y el de la Campaña (3 de septiembre de 1821); Tratado de Alianza entre Tucumán y Santiago del Estero (19 de septiembre de 1821); Tratado del Cuadrilátero (15 al 25 de enero de 1822); Pacto de San Miguel de las Lagunas (22 de agosto de 1822); Convención entre los gobiernos de Entre Ríos y del Estado Cisplatino (11 de diciembre de 1822); Tratado de unión entre Buenos Aires y Santa Fe contra los bárbaros (3 de enero de 1823); Tratado entre Santa Fe y el Cabildo de Montevideo contra los imperiales (13 de marzo de 1823); Convención de amistad y alianza entre Misiones y Entre Ríos (12 de mayo de 1823); Acuerdo entre Santa Fe y Entre Ríos contra los imperiales (4 de agosto de 1823); Convenio entre Santa Fe, Entre Ríos y la diputación de Montevideo contra los imperiales (4 de agosto de 1823); Convención entre Buenos Aires y Entre Ríos (9 de noviembre de 1823); Convenio entre los gobernadores de Tucumán y Santiago del Estero (11 de mayo de 1825). Puede vérselos en San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 1431-1481.

profunda,²⁰⁴ se suceden una serie de gobiernos de los cuales el de Martín Rodríguez fue el más extenso y fructífero de todos. Bajo esta gobernación entra nuevamente en escena Bernardino Rivadavia quien con su inconfundible estilo, mezcla de autócrata y propulsor de la cultura y el progreso, lleva adelante un congreso constituyente que entre 1824 y 1826 pone en vigencia una nueva Constitución de la cual surge como Presidente. Se trata, sin embargo, de un nuevo y frustrado intento de someter las provincias al mando unitario de Buenos Aires que fracasa con la caída final de Rivadavia en 1827 y preludia una nueva ausencia de la autoridad nacional que tardará más de un cuarto de siglo en reaparecer.

b. Los acuerdos entre Buenos Aires y las provincias del Litoral celebrados en 1820

Me detendré en este acápite en los dos primeros de los tres acuerdos suscritos entre Buenos Aires y sus principales adversarias, las provincias del Litoral, como medio de poner fin al enfrentamiento civil que había dado por tierra con el Directorio. Ellos son los de Pilar y Benegas los cuales —especialmente el primero de ellos— marcan el final de la influencia de Artigas en el Litoral argentino.

El de Pilar constituye —según su propia introducción— una “Convención hecha y concluida entre los Gobernadores Manuel de

Sarratea de la Provincia de Buenos Aires, de la de Santa Fe, Estanislao López, y el de Entre Ríos, Francisco Ramírez, el día 23 de Febrero del año del Señor 1820, con el fin deponer término a la guerra suscitada entre dichas provincias, de proveer a la seguridad ulterior de ellas, y de concentrar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal.” Está escrito en doce artículos donde el primero de ellos pone de manifiesto el intento de las partes contratantes de organizar una federación a cuyo efecto se comprometen a convocar una convención constituyente en Santa Fe.²⁰⁵ Se dispone luego el cese de las hostilidades y el retiro de las tropas santafesinas y entrerrianas de Buenos Aires, haciéndose un grave cargo a quienes usurparon el mando de la Nación o burlaron las instrucciones de sus pueblos en el Congreso (Artículo II)²⁰⁶ y se pide ayuda a Buenos

²⁰⁵ “Artículo I. Protestan las Altas Partes Contratantes, que el voto de la nación y muy en particular en las provincias de su mando, respecto al sistema de gobierno que deba regirlas, se ha pronunciado a favor de la federación, que de hecho admiten; pero que debiendo declararse por Diputados nombrados por la libre elección de los pueblos, se someten á sus deliberaciones. A este fin, elegido que sea por cada provincia popularmente su respectivo Representante, deberán los tres reunirse en el Convento de San Lorenzo de la provincia de Santa Fe, á los sesenta días contados desde la ratificación de esta convención. Y como están persuadidos de que todas las provincias de la nación aspiran á la organización de un Gobierno central, se compromete cada una de por sí de dichas partes contratantes, á invitarlas y suplicarlas concurran con sus respectivos Diputados para que acuerden cuanto pudiese convenirles y convenga al bien general”.

²⁰⁶ “Artículo II. Allanados, como han sido, todos los obstáculos, que entorpecían la amistad y buena armonía entre las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, en una guerra cruel y sangrienta por la ambición y criminalidad de unos hombres que habían usurpado el mando de la nación, ó burlado las instrucciones de los pueblos que representaban en Congreso, cesarán las hostilidades desde hoy, retirándose las divisiones beligerantes de Santa Fe y Entre Ríos á sus respectivas provincias”. Como consecuencia del cese de las hostilidades se les permite a los prisioneros de guerra retronar a sus provincias (Artículo IX).

²⁰⁴ El pico de la crisis tuvo lugar el 20 de junio de 1820, conocido como *el día de los tres gobernadores*, pues la Junta de Representantes, dominada por elementos favorables al Directorio, había logrado destituir a Sarratea y poner en su lugar a Ildefonso Ramos Mejía quien asumió el 2 de mayo. Su gobierno dura muy poco y el 20 de junio, presionado por López, renuncia ante el Cabildo de Buenos Aires. Asume entonces el general Soler, jefe del ejército porteño. Ese día además, como bien sabemos, murió Manuel Belgrano.

Aires para auxiliar a las otras dos provincias en su lucha contra el invasor portugués en la Banda Oriental (Artículo III). Asimismo se acuerda la navegabilidad de los ríos Paraná y Uruguay (Artículo IV), el libre comercio de armas (Artículo VIII) y se ordena enjuiciar a los miembros del Congreso acusados de cometer crímenes contra la libertad de la Nación.²⁰⁷ Según dice González Calderón el proceso fue iniciado y algunos ex congresistas llegaron a ser detenidos, pero recuperaron la libertad enseguida y el juicio finalmente no tuvo mayores consecuencias,²⁰⁸ pero de todos modos no deja de ser curioso que el Congreso a quien debemos la declaración de la Independencia, haya finalizado de manera tan sombría y con sus miembros en la cárcel.²⁰⁹ El acuerdo de Pilar fue aprobado y ratificado por la Junta de Representantes de Buenos Aires al día siguiente de su celebración.

El segundo de los tratados se firma el 24 de noviembre de 1820. Su origen es una nueva lucha entre Buenos Aires y Santa Fe ocasionada por el intento de Estanislao López de nombrar a Carlos María de Alvear como

gobernador de Buenos Aires, lo cual constituye una nueva y singular contradicción de la historia argentina. López, el vencedor de Cepeda y causante de la caída del Directorio, propone como gobernador al ex Director Alvear, quien en 1815 estaba dispuesto a poner el territorio argentino bajo el gobierno británico.²¹⁰ Para contrarrestar el intento de López, el Cabildo de Buenos Aires llama a elecciones y surge de ellas el coronel Manuel Dorrego. López entonces, al mando de fuerzas superiores a las porteñas, pone sitio a Buenos Aires. Dorrego intenta quebrar el cerco y tiene una primera victoria en el Arroyo Pavón, pero es derrotado luego en la chacras del Gamonal el 2 de septiembre.

Luego de algunos retardos y con la mediación de Córdoba, se firma un nuevo tratado de paz entre Buenos Aires y Santa Fe que tiene lugar el 24 de noviembre de 1820, en la estancia de Tiburcio Benegas —cerca del Arroyo del Medio— de donde toma su nombre. “Deseosos de trazar las desavenencias desgraciadamente suscitadas, poniendo término a una guerra destructora entre pueblos hermanos” —según comienza el acuerdo— se decidió que habría “paz, armonía y buena correspondencia entre Buenos Aires, Santa Fe y sus gobiernos, quedando aquellos y estos en el estado en que actualmente se hallan: sus respectivas reclamaciones y derechos salvo ante el próximo Congreso Nacional” (Artículo I). También se comprometieron a promover “eficazmente la reunión del Congreso dentro de dos meses, remitiendo sus Diputados a la ciudad de Córdoba por ahora, hasta que en unidad elijan el lugar de su residencia futura” (Artículo II). Luego se suceden una serie de cláusulas propias de un armisticio y se declara garante del cumplimiento a “la Provincia mediadora

²⁰⁷ “Artículo VII. La deposición de la antecedente administración ha sido la obra de la voluntad general por la repetición de crímenes, con los que se comprometía la libertad de la nación, con otros excesos de una magnitud enorme; ella debe responder en juicio público ante el tribunal que al efecto se nombre; esta medida es muy particularmente del interés de los jefes del Ejército federal, que quieren justificarse de los motivos poderosos que les impelieron a declarar la guerra contra Buenos Aires en Noviembre del año próximo pasado, y a conseguir con la libertad de la Provincia de Buenos Aires la garantía más segura de las demás unidas”.

²⁰⁸ González Calderón. *Historia*. P. 88.

²⁰⁹ Desde su celda Teodoro Sánchez de Bustamante, diputado por Jujuy escribió una carta que pone de manifiesto su estado de ánimo en ese momento. Decía en ella, por ejemplo: “Los diputados (del Congreso de Tucumán) ya arrojados de sus puestos y reducidos al estado de nulidad, eran los indicados para divertir al pueblo y recibir sobre sí los furores de su indignación.” Esta carta está reproducida en Romero Carranza y otros. *Historia*. T. II, pp. 515-516.

²¹⁰ Véase *supra* nota 122.

de Córdoba, cuya calidad ha sido aceptada, y en su virtud subscriben los Señores que la representan, que tanto han contribuido con su oportuno influjo á realizarlo”.

c. El frustrado Congreso de Córdoba y el Tratado del Cuadrilátero

En el Tratado del Pilar, como vimos se fijaba entre los compromisos el de reunir un Congreso constituyente en el Convento de San Lorenzo, en Santa Fe. Pero la mediación de Córdoba en Benegas, hizo que el gobernador Bustos cambiara la dirección del encuentro hacia su provincia. Esta nueva asamblea constituyente argentina no avanzó más allá de sus pasos iniciales. Buenos Aires había enviado a sus diputados con expresas instrucciones que en definitiva tendían a la frustración del Congreso pues propiciaban el régimen unitario²¹¹ y luego de algunas sesiones preparatorias, la llegada de Rivadavia como secretario de gobierno de Martín Rodríguez, en julio de 1821, terminó de frustrar la convocatoria. Rivadavia se opuso desde el comienzo y su prédica fue expuesta en el diario *Argos* que número tras número conspiraba en contra del Congreso.

En el ínterin Francisco Ramírez, que también se oponía por motivos diferentes a la reunión del Congreso, había creado la República Federal Entrerriana, constituida por Entre Ríos, Corrientes y Misiones, desatando con ello las preocupaciones de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires.²¹² Una nueva lu-

cha se entabló entonces. Ramírez resultó vencido y muerto en el encuentro de Río Seco en julio de 1821. Esto motivó una alianza entre el gobierno de Buenos Aires y el de Santa Fe sellado en el acuerdo del 22 de agosto de 1821, suscrito en San Nicolás, por el cual impusieron a la vencida Entre Ríos la independencia de Corrientes y Misiones. Además, el gobierno de Martín Rodríguez logró colocar en la gobernación de Entre Ríos a Lucio Mansilla, porteño, de modo que esta provincia quedó en línea con las directivas de Buenos Aires.

La suerte del Congreso de Córdoba estaba sellada y de ello se encargaron Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes al firmar el Tratado del Cuadrilátero el 25 de enero de 1822. Esta vez fue todo el Litoral y Buenos Aires los que se pusieron de acuerdo para terminar con el Congreso cordobés y lo hicieron en los términos que da cuenta el Artículo 13 del Tratado: “No considerando útil al estado de indigencia y devastación, en que están envueltas las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, por dilatadas guerra civiles que han soportado a costa de sangre, desembolsos, ruinas y sacrificios de todo género, su concurrencia al diminuto congreso reunido en Córdoba, menos conveniente a las circunstancias presentes nacionales, y a la de separarse Buenos Aires única en regular aptitud respectiva para sostener los enormes gastos de un congreso, sus empresas marciales, y en sostén de su nascente autoridad; quedan mutuamente ligadas á seguir 1a marcha política adoptada por aquella en el punto de no entrar en congreso por ahora, sin

²¹¹ Véase López Rosas. *Historia Constitucional*. Pp. 286-288.

²¹² La figura de Ramírez había crecido luego de la derrota de Artigas. Este había sido expulsado de la Banda Oriental por los portugueses en 1820 y se trasladó a Entre Ríos. Allí censuró a Ramírez por haber firmado el Tratado del Pilar sin su consentimiento y le exigió obediencia. El caudillo entrerriano, lejos de subordinarse al oriental, lo enfrentó vencándolo y persiguiéndolo hasta

los confines de Corrientes. Artigas derrotado pidió refugio al dictador paraguayo Gaspar Rodríguez de Francia, quien lo confinó hasta su muerte, en 1853, en la villa de Caraguatí. Así terminó la influencia política de Artigas, quien nunca regresó en vida a su país.

previamente reglarse, debiendo en consecuencia la de Santa Fe retirar su diputado de Córdoba”.

Véase que se alude al “diminuto” congreso de Córdoba y se dice también que Buenos Aires es la única con capacidad para llevar adelante una reunión de ese tipo. Es obvio que para conseguir esto Buenos Aires hizo concesiones,²¹³ particularmente hacia Corrientes y Misiones,²¹⁴ y ciertamente logró su objetivo pues desbarató la asamblea cor-

²¹³ Así por ejemplo, “[...] Buenos Aires facilitará en cuanto lo permitan su estado y recursos, al armamento, municiones, y demás artículos de guerra a cualquiera de las otras que los necesite y pida, cuyo importe de los renglones que se subministrasen, será satisfecho en la especie, modo y tiempo que contratasen los respectivos gobiernos, quedando á mas libre el comercio de, aquellos entre las cuatro provincias” (Artículo 7); 9. “Buenos Aires por un principio de generosidad y buena correspondencia con el actual gobernador de Entre Ríos y el de Corrientes, da por condonados, cedidos y cancelados cuantos cargos puede hacer, y reclamaciones justas por los enormes gastos que le obligó causar la temeraria invasión del finado Ramírez, consagrando gustoso todos sus sacrificios al inestimable ídolo de la paz entre hermanos americanos unidos con tan intimas, como sagradas relaciones, y esperando solo la paga de la gratitud á los esmeros que ha prodigado á su logro” (Artículo 9°).

²¹⁴ Dice el Artículo 10: “La provincia de Entre Ríos, devolverá á la de Corrientes todas las propiedades de esta, ó de algunos particulares de la misma, que sacadas por D. Francisco Ramírez existen á la disposición del gobierno, y sea notorio pertenecerle, y solo en las que necesiten justificación, se producirá brevemente”. Asimismo en el Artículo 11 se establece que “Todos los prisioneros correntinos de los que condujo de Corrientes, Ramírez, que se hallen sirviendo en alguna de las provincias, ó que sin esta calidad estén de soldados, serán restituidos á aquella siempre que ellos lo quieran voluntariamente”. Por medio del Artículo 15: “El territorio de Misiones queda libre para formarse su gobierno y para reclamar la protección de cualquiera provincia de las contratantes” y finalmente en el Artículo 16 se dispone: “En consecuencia se devolverán todas las propiedades que reclame (Misiones) en conformidad a lo acordado en el Artículo 10, con respecto a Corrientes luego que haya nombrado legítimamente su gobierno”.

dobesa, atrajo la atención nuevamente sobre sí y fijó la posibilidad de que se convocara un nuevo congreso. “Si consiguiere a la marcha política que se adopta –dice el Artículo 14– alguna de las provincias contratantes creyere después ser llegada la oportunidad de instalarse el congreso general, se harán entre sí las invitaciones correspondientes.” Esta oportunidad fue señalada por Buenos Aires en 1824, como ya veremos.

d. Formación de las provincias argentinas

Sin perjuicio de los acuerdos entre Buenos Aires y el Litoral, todas las provincias argentinas tuvieron un surgimiento a partir de 1820, bien que la formación de algunas de ellas es posterior al quinquenio que estoy considerando aquí.

En el Norte, Tucumán se había separado de la Intendencia de Salta en 1814 y en septiembre de 1820 se dio la Constitución de la República de Tucumán. Santiago del Estero que dependía de la antigua gobernación de Tucumán, se declaró autónoma el 25 de abril de 1820 como: “uno de los territorios unidos de la Confederación del Río de la Plata, sin reconocer más soberanía que la del Congreso de los pueblos a reunirse”. Catamarca que también integraba la gobernación de Tucumán se declaró independiente en 1821 con Nicolás Avellaneda y Tula como gobernador. Luego, en 1823, se dio un reglamento constitucional siguiendo las líneas del reglamento nacional de 1817. La Rioja se independizó de Córdoba en 1820 y desde 1821 a 1823 el gobierno pasó de las manos de Nicolás Dávila a las de Juan Facundo Quiroga, que impuso su voluntad en la provincia hasta su muerte en Barranca Yaco en 1835. Jujuy continuó dependiendo de la Intendencia de Salta hasta 1836, en que

se constituyó en provincia autónoma por acción del gobierno de Rosas. Tarija, por último, se perdió después del triunfo de Bolívar y Sucre en Ayacucho (1824) y fue incorporada a Bolivia.

En Cuyo, San Juan y San Luis se independizan también y forman con Mendoza tres provincias autónomas en 1820. En 1825 se dicta en San Juan la llamada Carta de Mayo, redactada por Salvador María del Carril. De inspiración liberal definida, la Carta provocó una asonada de clérigos que lograron derrocar a del Carril y desterrarlo con sus ministros, legisladores y jueces, hasta que Félix Aldao, con la división auxiliar de los Andes, repuso la Carta y las autoridades depuestas. San Luis, por su lado, dictó su reglamento provisorio en 1832.

En el Litoral, después de la muerte de Francisco Ramírez, Corrientes se declaró autónoma y se dio un reglamento provisorio constitucional que creaba los tres Poderes del Estado, mantenía los cabildos, consagraba derechos y garantías y limitaba la ciudadanía a los correntinos. El estatuto se modificó en 1824 y en él se consagró la ciudadanía de los americanos y sustituyó los cabildos por un régimen municipal en el sentido de la reforma rivadaviana. En entre Ríos, luego de Francisco Ramírez gobernó su sucesor López Jordán, pero depuesto por el porteño Lucio Mansilla. El 4 de marzo de 1823 el congreso de la provincia sancionó el estatuto constitucional provisorio, preparado por Agrelo o por Casiano Calderón, en el que se declaraba que la provincia: "[...] es parte integrante de las Provincias Unidas del Río de la Plata y forma con todas una sola nación conforme a las normas que fije el Congreso general". No habla de la religión del Estado, contrariamente a lo que habían hecho Catamarca, Córdoba, Corrientes, Tucumán, Santa Fe y San Luis; establecía las máximas garantías individuales y colectivas;

en ese estatuto se declaraba la ciudadanía de América para todos los nacidos en los antiguos dominios españoles que residían en la provincia, pero la naturalización de extranjeros se libraba a la competencia de la nación. Santa Fe, a su vez, fue gobernada por Estanislao López desde su designación por el Cabildo en julio de 1819 hasta 1838. Poco después de ser nombrado, en agosto de 1819, dio a la Provincia un estatuto provisorio bajo el cual el Gobernador ejercía funciones de todo tipo. Este estatuto contribuyó a cimentar un gobierno de tipo patriarcal, no obstante lo cual la provincia se desarrolló en relativa paz en medio de un estado general de guerra civil. Santa Fe sancionó luego una verdadera Constitución en 1841, con una declaración de derechos y garantías y la división tripartita de los Poderes.

Córdoba por su lado, al igual que Tucumán, constituyó la República Federal de Córdoba y un congreso presidido por Francisco Bedoya sancionó su Constitución el 30 de enero de 1821, bajo el gobierno de Juan Bautista Bustos.²¹⁵ Tanto la constitución de Córdoba como la de Tucumán declaraban que eran provincias independientes, que la soberanía residía en ellas, pero reconocían la preexistencia del vínculo y de las autoridades nacionales.

e. El gobierno de Martín Rodríguez en Buenos Aires

Buenos Aires, por su lado, al igual que el resto de las provincias, tiene en este período un gobierno propio e independiente de las demás. Se suceden en Buenos Aires durante este tiempo dos gobernadores, Martín Ro-

²¹⁵ El proyecto de Constitución había sido redactado por José Gregorio Baigorri y José Norberto de Allende.

dríguez (1820-1824) y Juan Gregorio de Las Heras (1824-1826). El primero de ellos llega a la gobernación de Buenos Aires en forma interina, el 26 de septiembre de 1820 cuando es designado por la Junta de Representantes a instancias de Juan Manuel de Rosas. Sofocados los elementos favorables al Directorio, con los auspicios del Cabildo y la ayuda de Rosas y sus Colorados del Monte, la Junta le otorgó luego el 6 de octubre, el pleno de facultades para “atender a la salud del pueblo”. Finalmente, en marzo de 1821, es designado gobernador propietario.

1. La Junta de Representantes

El gobierno de Rodríguez se entregó inmediatamente a una enérgica acción de gobierno. Contó para ello con dos hombres polémicos pero talentosos. Manuel José García en la cartera de Hacienda y Bernardino Rivadavia, incorporado al gobierno en julio de 1821, en la de gobierno y relaciones exteriores. Martín Rodríguez encabeza así un gobierno que impulsó cambios en todos los órdenes. Algunos de ellos muy discutidos en su época, tal por ejemplo la reforma eclesiástica, o la eliminación de los cabildos, pero en general promotores del desarrollo.

Es conveniente señalar, sin embargo, que todo este plan de gobierno contó con el apoyo político y la aprobación legislativa formal de un órgano de gobierno que, por lo general, aparece oscurecido en su perspectiva histórica por la figura de Rivadavia a quien se le endilga –según quien cuente la historia– todo lo malo o todo lo bueno de cuanto ocurrió en Buenos Aires entre 1821 y 1824. Me refiero a la Junta de Representantes, órgano legislativo de la provincia de Buenos Aires que nació, como vimos, de un Cabildo Abierto convocado luego de la batalla de Cepeda²¹⁶ y estuvo integrada por

los hombres más influyentes de la provincia en ese momento.

Su ascendiente en el gobierno de Buenos Aires nació cuando le fue encomendada, en junio de 1821, la redacción de una Constitución para la provincia. A tal fin la Junta designó una comisión que integraron Rivadavia, García y Paso. En lugar de redactar una Constitución, esta comisión instó a la Junta a incrementar formalmente sus facultades y así se sancionó la ley del 3 de agosto de ese mismo año²¹⁷ por medio de la cual aquélla se declaró extraordinaria y constituyente. Siguiendo instrucciones de la comisión, dispuso asimismo duplicar el número de sus miembros, bien que sus servicios fueron declarados honorarios. Poco después el 11 de agosto dictó una ley electoral en la cual estableció el sistema de elección de los representantes²¹⁸ y más tarde, por ley del 5 de septiembre, se atribuyó facultades impositivas exclusivas.²¹⁹ Además de estas leyes, la Junta de Representantes (llamada también Sala de Representantes) dictó, el 28 de noviembre de 1822, una ley regulando el sistema de renovación de sus miembros²²⁰ y el 23 de diciembre de 1823 otra en donde fijó el sistema de elección del Gobernador y la duración de su mandato que estableció en tres años.²²¹

2. Supresión de los cabildos y reforma judicial

Cuatro meses después de haberse consagrado “extraordinaria y constituyente” la Junta, instada por Rivadavia, produjo uno de los hechos más nefastos del gobierno de

²¹⁶ Véase *supra* punto VIII.

²¹⁷ Véase el texto en San Martino de Dromi. *Documentos.*, p. 590.

²¹⁸ *Ídem*, pp. 591-593.

²¹⁹ *Ídem*, p. 594.

²²⁰ *Ídem*, p. 596.

²²¹ *Ídem*, p. 597.

Martín Rodríguez: la supresión de los cabildos en la provincia de Buenos Aires. La cuestión se inició con un conflicto vecinal originado con el cabildo de Luján el cual fue aprovechado por Rivadavia para eliminar en forma general todos los cabildos de la provincia, incluido el de la ciudad de Buenos Aires.²²² Ello fue dispuesto por una ley sancionada el 24 de diciembre de 1821 cuyo Artículo 1º lacónicamente dice: “Quedan suprimidos los cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de municipalidades.”²²³

Con esta breve disposición legislativa, se eliminaba una institución secular, única base democrática del antiguo sistema colonial, que en las recurrentes crisis políticas experimentadas desde la Revolución había servido como último sostén de la legalidad y la continuidad del gobierno y de la cual, en su momento, el propio Rivadavia se habría servido maliciosamente para neutralizar el Reglamento Orgánico de la Junta Conservadora, cuando era secretario del Triunvirato en 1811.²²⁴ Este ejemplo de centralismo político dado por el gobierno de Martín Rodríguez, fue imitado luego por varias provincias, que también suprimieron los cabildos en sus respectivas jurisdicciones.²²⁵

²²² Sostuvo Rivadavia en ese momento que el cabildo de Buenos Aires era: “[...] un establecimiento del mismo género reglado por los mismos principios, y acaso más perjudicial que aquél (el de Luján) por la misma pretendida importancia que progresivamente le habían dado las habitudines, la preocupación y los funestos acontecimientos de que había sabido aprovecharse”. Ello lo motivó –según dice José María Rosa– a emitir un decreto el 1º de diciembre de 1821 por medio del cual el cabildo de Buenos Aires fue privado de sus rentas. Rosa, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires, Juan C. Granda Editor, 1965, T. III, p. 334.

²²³ Véase el texto de la ley en San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 594.

²²⁴ Véase *supra* punto V. g.

²²⁵ Mendoza, por ejemplo, lo llevó a cabo mediante una ley del 11 de mayo de 1825. San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 1052.

Junto con la supresión de los cabildos, la misma ley del 24 de diciembre de 1821 dispuso una reforma judicial, tendiente a distribuir las funciones que hasta ese momento ejercían los cabildos. El poder judicial en Buenos Aires pasó a tener una justicia ordinaria administrada por cinco jueces letrados (dos en la capital y tres en la campaña) que se llamaban *jueces de primera instancia*. Se preveía también el nombramiento de un letrado que actuaría como defensor oficial y procurador y la creación de un juez de paz en cada parroquia. Asimismo, las funciones administrativas de policía (inspección de mercados y abastos) se encomendaban a un *jefe de policía*, asistido por seis comisarios en la capital y ocho en la campaña.

3. Reformas económicas, culturales, militares y eclesiásticas

Excede en mucho las proporciones de este trabajo dedicarme al recuento, más o menos detallado, de toda la obra de gobierno llevada a cabo por el gobernador Martín Rodríguez y sus secretarios Rivadavia y García. Por ello haré una breve síntesis de sus perfiles generales marcados por el liberalismo económico, el regalismo religioso, el centralismo político y una franca promoción de la cultura y las artes.

El aspecto económico del gobierno estuvo bajo las riendas de Manuel J. García, que comenzó a fines de 1821 por conocer y registrar el estado de la deuda pública en todas sus expresiones, creó el Gran Libro de rentas y fondos públicos; dividió la administración de hacienda en tres reparticiones: contaduría general, receptoría y dirección de rentas y tesorería. Se estableció que ninguna otra autoridad que la de los representantes de la provincia de Buenos Aires podía establecer impuestos y contribuciones y ninguna autoridad, sin conocimiento y

aprobación de los representantes, podría ordenar sueldos, pensiones, gastos, etc. El Gobierno se obligaba a presentar cada año el presupuesto de gastos y recursos para el año entrante y el balance de las inversiones del año anterior; se crearon los tribunales de cuentas, uno administrativo y el otro, formado por miembros de la legislatura, para estudiar las cuentas generales presentadas por el Poder Ejecutivo. Se dictó también la Ley del Presupuesto general y se fundó el Banco de Descuentos a mediados de 1822, con un capital de un millón de pesos fuertes, divididos en acciones de mil pesos, con facultad para emitir billetes pagaderos al portador y a la vista.

También fue obra de este gobierno el tan cuestionado empréstito tomado en Londres por intermedio de la Casa Baring y Cia., en 1824. Su producto debía emplearse en la construcción del puerto de Buenos Aires, en la dotación a la capital de aguas corrientes y en la fundación de pueblos en la nueva línea de frontera y tres ciudades en la costa sur. El mutuo, que nominalmente era de 1.000.000 de las cuales sólo se recibieron 570.000,²²⁶ fue dedicado durante la guerra con el imperio del Brasil al descuento de letras y comercio y formó parte luego del Banco Nacional.

En materia cultural los avances fueron muchos. Destaco especialmente la creación de la Universidad de Buenos Aires. Se trataba de un proyecto que venía ya de la época del

virrey Vértiz y había sido auspiciado también por el Directorio bajo Pueyrredón. Rivadavia lo puso formalmente en marcha finalmente en 1821²²⁷ y el doctor Antonio Sáenz²²⁸ fue nombrado rector. Sáenz había sido comisionado en 1816 para realizar los estudios y gestiones preliminares y tenía ya elaborado el reglamento provisional. Aseguró además la base económico financiera y distribuyó los departamentos de estudio en: medicina, jurisprudencia, ciencias sagradas, matemáticas y ciencias preparatorias. La universidad se declaró inaugurada con toda pompa el 12 de agosto en el templo de San Ignacio. Antonio Sáenz pronunció el discurso inaugural y Rivadavia respondió ofreciendo la protección del gobierno.²²⁹

²²⁷ Martín Rodríguez y de Luca lo tenían todo dispuesto para la inauguración de la universidad, pero las condiciones creadas por la crisis de 1820 retardaron el acto inaugural. Entretanto fue incorporado al gobierno Bernardino Rivadavia a quien tocó firmar, como Secretario de Rodríguez, el edicto de la erección el 9 de agosto de 1821. Así, Antonio Sáenz fue el artesano de la obra impulsada fuertemente por Rivadavia.

²²⁸ Sáenz había nacido en 1780, cursó estudios en Charcas, presidió la Academia de jurisprudencia y, como diputado al Congreso de Tucumán, redactó el Manifiesto sobre el tratamiento y crueldades que han sufrido las Provincias Unidas de los españoles y motivó la declaración de independencia; dictó en la universidad la cátedra de Derecho natural y de gentes. Murió en 1825.

²²⁹ Inicialmente, para 1822, la universidad se componía de los siguientes departamentos: a) de primeras letras, que regía las escuelas primarias de la ciudad y la campaña; b) de estudios preparatorios, en el que se enseñaba latín, idiomas vivos, filosofía, ciencias físico matemáticas y economía política; c) de ciencias exactas, dibujo, química general, geometría descriptiva con sus aplicaciones, de cálculo y mecánica, y física elemental y astronomía; d) de medicina: instituciones médicas, instituciones quirúrgicas y clínica médica y quirúrgica; e) de jurisprudencia: Derecho civil, Derecho natural, y de gentes; f) de ciencias sagradas, cuyo funcionamiento se inició en 1824 por falta de alumnos anteriormente. Rivadavia hizo agregar la cátedra de economía política, que dictó desde 1823, José Pedro Agrelo, y la de Derecho civil a cargo de Pedro José Somellera.

²²⁶ Este empréstito fue el primero de todos los grandes endeudamientos públicos que ha tomado la República Argentina y que han conformado su abultada deuda externa. Su valor real fue del 70% de su valor nominal y de aquél se descontaron además 130.000 libras como anticipo de intereses por dos años. De las 570.000 libras restantes sólo 96.000 llegaron en oro y las restantes en letras de tesorería. El empréstito recién fue terminado de pagar ochenta y cinco años después de haber sido contraído, bajo la presidencia de José Figueroa Alcorta.

Además de la creación de la Universidad de Buenos Aires, a comienzos de 1822 se funda la Sociedad Literaria de Buenos Aires, promovida por Julián Segundo de Agüero, con intervención de Ignacio Núñez, Manuel Moreno, Felipe Senillosa, Vicente López, Esteban de Luca, Santiago Wilde y otros. Se nombraron miembros correspondientes en las provincias y en el exterior, en Santiago de Chile, Filadelfia, París. De ese ambiente surgió *El Argos de Buenos Aires*, como continuación del periódico homónimo publicado en 1821 por Wilde y Núñez.²³⁰ Lo mismo que la Sociedad de Beneficencia, en el mundo femenino, con su objetivo educativo y asistencial, la Sociedad Literaria y sus publicaciones fueron un exponente de las inquietudes y afanes de la minoría culta porteña, después de la crisis de 1820.

Los cambios también alcanzaron el orden militar y eclesiástico, terrenos donde el gobierno de Martín Rodríguez, bajo la inspiración de Rivadavia, encaró reformas importantes. En cuanto a la primera, desde la Revolución de Mayo, la guerra fue el estado permanente del país en todos los frentes: el Alto Perú en el norte, la expedición sanmartiniana por el oeste y la lucha civil entre Buenos Aires y las provincias del Litoral en el este. Ello absorbió las mejores fuerzas y todos los recursos. Sin embargo, un ejército propiamente dicho, a pesar del sentido de organización de Belgrano, no aparece hasta

que San Martín se consagra a la formación del ejército de los Andes. En las huestes improvisadas, con mandos de poca experiencia militar, había deficiencias, abusos e indisciplina. Proliferaban por lo demás, condecoraciones no justificadas e inmerecidas. La reforma militar se inició en 1816, por obra de Pueyrredón, pero sobre todo después de la batalla de Cepeda, por los gobiernos de Martín Rodríguez y de Juan Gregorio Las Heras, en la Provincia de Buenos Aires. La reforma de fondo se encaró en febrero de 1822, con el objeto de moralizar y ordenar el ejército.²³¹ Se legisló también sobre vestuario y armamentos de las tropas. Las milicias de campaña mostraban indigencia y abandono, y el gobierno procuró elevar su condición y su presentación. Se creó en 1822 el cuerpo de blandengues de la frontera y se sancionó la ley que creaba la milicia de infantería, artillería y caballería de la Provincia. La extensión de las fronteras exigía vigilancia permanente y éstas fueron extendidas por las expediciones de Martín Rodríguez, que llegaron hasta los campos de Tandil, donde se formó el fortín Independencia. Se atendió también la formación de oficiales, su instrucción y preparación.

La segunda reforma, operada en terreno eclesiástico, fue producto del regalismo rivadaviano y marcó en su momento una profunda confrontación con la Iglesia católica, personificada en la enérgica reacción de dos

²³⁰ Los tres primeros redactores de la publicación fueron Manuel Moreno, Ignacio Núñez y Esteban de Luca, y se inició el 19 de enero de 1822. Simultáneamente, la Sociedad Literaria publicó la revista mensual *La Abeja Argentina*, científica y literaria, para vincular a los hombres de pensamiento, una quincena de entregas. Se dedicaba “[...] a objetos políticos, científicos y de industria, y contendrá además: traducciones selectas; los descubrimientos recientes de los pueblos civilizados; las observaciones meteorológicas del país; las medidas sobre la constitución de los años, de las estaciones y un resumen de las enfermedades de cada mes; un sumario de los adelantamientos de la provincia”.

²³¹ “La reforma militar —decía el decreto correspondiente— debía contraerse a tres objetos iguales en magnitud, en exigencia y también en justicia. El primero era el restablecimiento de la disciplina militar y corrección de los abusos que habían contribuido a relajarla. El segundo era acordar entre los partidarios del viejo sistema y del nuevo, y en premio debido a grandes servicios y a una inmensa conquista; pero de un modo digno del pueblo que ha sentido más de una vez que sus esfuerzos y prudencia le han elevado a la dignidad de dar ejemplo. El tercero es organizar un ejército de conservación cual la seguridad y el orden de la provincia lo exige”.

franciscanos: fray Cayetano Rodríguez y fray Francisco de Paula Castañeda.²³² Típico heredero en este punto de la tradición borbónica, Rivadavia decidió introducir reformas organizativas en un clero que se hallaba muy dividido en cuanto a la Independencia. Así, mientras había curas criollos que la favorecían, los estamentos eclesiásticos más conservadores se oponían a ella. A todo esto se sumaba que el Papa Pío VII, con fecha 30 de enero de 1816, había emitido la encíclica *Etsi longissimo*, en la cual exhortaba a los católicos de Hispanoamérica a aplastar la sedición “que el hombre enemigo sembró en esos países.” En ella incitaba asimismo a defender a “Nuestro Carísimo Hijo de Jesucristo, Fernando, Vuestro Rey Católico.” Naturalmente el elemento en disputa era el ejercicio del Regio Patronato que el rey Fernando VII pretendía continuar ejerciendo en América, el cual había sido reclamado por los gobiernos argentinos desde la Asamblea de 1813. Pues bien, Martín Rodríguez secundado e inspirado por Rivadavia, encaró la reforma que se instrumentó formalmente mediante la ley sancionada por la Junta de Representantes el 21 de diciembre de 1822, luego de acaloradas discusiones que se desarrollaron a lo largo de dieciocho sesiones. El movimiento —que curiosamente tuvo algunos colaboradores religiosos²³³ y también oponentes laicos²³⁴— no intervino en cues-

tion de dogma,²³⁵ sino que estuvo destinado a secularizar las órdenes religiosas y sus bienes, y a intervenir en la vida administrativa de los conventos.²³⁶ Entre otras disposiciones fue suprimida la orden de los betlemitas, fue eliminado el diezmo y el fuero personal de los eclesiásticos. El seminario conciliar fue transformado en el Colegio Nacional de Estudios Eclesiásticos y todos los gastos que demandara el clero serían atendidos con el presupuesto del Estado. La distribución y organización de las jurisdicciones eclesiásticas también quedaba a cargo del gobierno con intervención del obispado.

f. Primeros reconocimientos de la Independencia

Entre 1821 y 1824, tres naciones reconocieron la Independencia declarada en 1816. La primera de ellas fue Portugal, en abril de 1821, como medio de que nuestro país reconociera, a su vez, la anexión militar de la Banda Oriental invadida por las fuerzas del general Carlos Federico Lecor. La comunicación, emitida por el rey de Portugal, es transmitida a Rivadavia por el ministro Figueroa el 28 de julio. Un año después, James Monroe, Presidente de los Estados Unidos, propone al Congreso de su país el reconocimiento de nuestra independencia. Pese al desprecio que ya en aquella época sentían los Estados Unidos por Sud América,²³⁷ Monroe entendía que este gesto era indispensable como medio de neutralizar la

²³² También se opusieron los clérigos Mariano Medrano y Castro Barros.

²³³ Uno de los principales colaboradores fue Mariano Zavaleta, Provisor de Buenos Aires. También de algún modo colaboraron el deán Gregorio Funes y los clérigos Chorroarín, Vidal, Argerich, Gorriti y Ocampo, entre otros. Ver Abad de Santillán. *Historia Argentina*. T. II, p. 123.

²³⁴ En contra de la reforma se manifestaron los diputados de la legislatura porteña (Junta de Representantes), Alejo Castex, José M. Díaz Velez, Tomás M. de Anchorena, Esteban A. Gascón y Pedro A. Somellera.

²³⁵ Rivadavia no era ateo ni agnóstico, por el contrario, es considerado un creyente. Simplemente pretendía imponer un césaro-papismo típicamente borbónico.

²³⁶ Con lujo de detalles, bien que bajo una óptica rivadaviana, la reforma está explicada en Piccirilli. *Rivadavia y su Tiempo*. T. II, pp. 165-235. El texto de los dos proyectos de ley (el del gobierno y el de la comisión de la Junta de Representantes) pueden verse en pp. 202-206.

²³⁷ Más adelante en las conclusiones de este trabajo, citaré un párrafo escrito en la *North American Review*, que pone de manifiesto este sentimiento.

influencia europea en este continente. Así, en 1823, el Congreso norteamericano reconoció las independencias de la Argentina, Colombia, México, Chile y Perú. Le toca luego el turno a Gran Bretaña y es el primer ministro George Canning, impulsado por razones comerciales, quien insta al rey Jor-

ge IV para hacerlo, intentando destrabar con ello las reticencias de su predecesor, el Duque de Wellington, afirmado en la legitimidad monárquica del Congreso de Viena. Finalmente, el Parlamento inglés reconoce la independencia el 7 de febrero de 1824, con protesta de España.²³⁸

²³⁸ Antes de ello el gobierno inglés le había propuesto a Fernando VII que reconociera la independencia de sus ex colonias, a cambio de lo cual Gran Bretaña le garantizaba la posesión de Cuba. Obviamente el trato le pareció muy escaso al rey español quien lo declinó. El gobierno inglés entonces le hizo saber a España que no le consultaría en el futuro las decisiones que tomara en relación con sus ex colonias americanas.

X. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1824-1827

Desde el 6 de diciembre de 1824 hasta el 18 de julio de 1827, estuvo reunido en Buenos Aires el tercero de los congresos constituyentes que tuvo nuestro país en sus primeros diecisiete años de vida independiente. Con resultado similar al de su inmediato anterior, el de 1824-1827 logró sancionar también una efímera Constitución. Sin embargo, una vez más la hostilidad entre Buenos Aires y las restantes provincias, personificada ahora en la figura de Rivadavia y la “unidad de régimen”, esta vez proclamada formalmente desde la nueva Carta, provocaron su rechazo y el derrumbe inmediato del flamante gobierno consumido en la fragua de una nueva revuelta provincial avivada además por la pérdida de la Banda Oriental en manos del Brasil. Esta caída marca, además, el alejamiento final de Rivadavia, figura central y hegemónica de todo este proceso.

a. Convocatoria e instalación

A comienzos de 1824, y luego de varios años de ausencia de autoridad nacional, comenzó a gestarse la idea de convocar un nuevo congreso general constituyente. La idea era motorizada por Rivadavia, quien en febrero de 1824 envió a la Junta de Representantes un proyecto de ley de convocatoria de un congreso nacional. La Ley fue sancionada rápidamente el 27 de febrero y desde Buenos Aires partieron enviados a las provin-

cias para comunicar la decisión. Los representantes serían elegidos por medio del sistema establecido en la ley del 3 de agosto de 1821²³⁹ y se fijó como sede la ciudad de Buenos Aires. Once meses después, en diciembre de 1824, ya bajo el gobierno de Juan Gregorio de Las Heras,²⁴⁰ el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, abrió sus sesiones bajo la presidencia de Manuel Antonio de Castro y sin la presencia física de Bernardino Rivadavia, quien se hallaba en Gran Bretaña desde julio. La representación proporcional con base en la población, sumada a las dificultades de traslado por la escasez de medios y las distancias a recorrer por caminos inseguros, dieron a Buenos Aires una cantidad de diputados varias veces superior a la de cualquier otra provincia.²⁴¹

b. La Ley Fundamental de 1825

Con la velocidad propia del entusiasmo inicial, el Congreso trató y aprobó en primer

²³⁹ Véase *supra* punto IX.e.1.

²⁴⁰ El mandato de Martín Rodríguez como gobernador expiró en mayo de 1824 y fue reemplazado por Las Heras, elegido por la Junta de Representantes, según lo dispuesto por ley del 23 de diciembre de 1823.

²⁴¹ De 33 diputados electos en el inicio del Congreso sólo había 24 de los cuales un tercio eran de Buenos Aires. El diputado más anciano era el deán Gregorio Funes y Dalmacio Vélez Sarfield, futuro redactor del Código Civil, el más joven.

lugar la llamada Ley Fundamental. Su objetivo era organizar provisoriamente el gobierno nacional mientras se sancionara la Constitución. El proyecto de ley fue presentado por el diputado correntino Francisco Acosta en diciembre de 1824 y se sancionó un mes más tarde, el 25 de enero de 1825. Según esta ley el Congreso se declaraba constituyente (Artículo 2º); las provincias continuarían regidas por sus propias instituciones (Artículo 3º); la Constitución una vez sancionada debía ser aprobada por las provincias (Artículo 6º) y el Poder Ejecutivo Nacional se encomendaba provisoriamente al gobierno de Buenos Aires (Artículo 7º).²⁴²

Pese a la sencillez formal de su articulado, esta ley fue objeto de un primer y severo enfrentamiento entre las tendencias unitaria y federal que se debatían en el Congreso. Por la primera se pronunciaron José Valentín Gómez y Castro Barros, entre otros, y la segunda fue defendida por Zavaleta, Funes y Gorriti. Al mismo tiempo diputados como Juan José Paso y Agüero, se oponían directamente a la sanción de la Constitución por entender que el país no estaba preparado todavía para ese debate en la medida en que se hacía necesario que las provincias se organizaran primero, para dar paso luego a la organización nacional.

En 1825 también, más precisamente en el mes de junio, fue sancionada una ley por medio de la cual el Congreso sometía en consulta a las provincias las bases sobre las cuales debía establecerse la futura Constitución.²⁴³ Sin perjuicio de ello, se mantenía la obligación de someter a las provincias el texto una vez aprobado por el Congreso. Esta actitud del Congreso,

mezcla de debilidad y prudencia, se explica ante el enrarecido panorama que enfrentaban sus relaciones con las provincias, según veremos en el punto siguiente.

c. Conflictos con las provincias y guerra con el Brasil

Siguiendo el mal ejemplo de sus dos predecesores, el Congreso de 1824 en lugar de concentrarse en su tarea específica, esto es sancionar una Constitución, se dedicó en paralelo a la tarea cotidiana de gobernar, propia de un órgano legislativo ordinario. Muy pronto, consecuentemente, se encontró envuelto en una serie de problemas que lo distrajeron del objeto de su convocatoria y gestaron asimismo el rechazo a la Constitución que sancionaría en 1826. Así por ejemplo, el 2 de febrero de 1825 se suscribió un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Gran Bretaña, que significó poner en la práctica el reconocimiento de la Independencia. Este acuerdo, importante pues se celebraba con la primera potencia mundial de ese momento, introdujo sin embargo algunos problemas en materia religiosa pues aseguraba la libertad de culto y la tolerancia por ende a los súbditos ingleses no católicos, lo cual provocó algunas reacciones en las provincias.

También se ganó el Congreso la enemistad del gobernador Bustos de Córdoba y gestó así su rechazo a la futura constitución, cuando en los círculos porteños se criticó fuertemente su actitud de hacerse reelegir, en 1825, por un procedimiento contrario a las disposiciones vigentes. No menos tirante fue la situación con el caudillo riojano Facundo Quiroga con motivo de la explotación de las minas de Famatima. Durante el gobierno de Martín Rodríguez, Rivadavia había proyectado entregar la explotación de esos ya-

²⁴² Véase esta ley en: San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 2363; Sampay. *Las Constituciones*. P. 303.

²⁴³ San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 2371.

cimientos a una empresa inglesa, en contra de los intereses de Quiroga y de Rosas que tenían sus candidatos para ese cometido. Todo ello dio excusa a Quiroga para derrocar al gobernador Dávila y adueñarse de La Rioja. En San Juan también se gestó un foco de resistencia a Buenos Aires, cuando en 1823 el gobernador Salvador María del Carril se dispuso a aplicar la reforma eclesiástica de Rivadavia. Ello originó una revuelta organizada por un grupo de clérigos con apoyo militar y del Carril fue depuesto. Si bien fue luego reestablecido en el poder con el auxilio militar de Félix Aldao y la división auxiliar de los Andes, la situación en esta provincia también era tensa. Para completar este panorama, que explica la adversa reacción que tuvieron las provincias cuando les fue presentada para su aprobación la Constitución de 1826, el gobernador Las Heras le encomendó a Gregorio Aráoz de Lamadrid, que se hallaba en Salta, la organización de las fuerzas militares en el norte para la guerra con el Brasil. Aráoz de Lamadrid se dirigió entonces a Tucumán gobernado por Javier López, quien había derrocado a Bernabé Aráoz y lo había hecho fusilar. López se negó a prestar asistencia al gobierno de Buenos Aires en la guerra con el Brasil y Aráoz de Lamadrid logró destituirlo y ponerse al frente del gobierno tucumano. Todo ello provocó el disgusto de los gobernadores Gutiérrez, de Catamarca, Ibarra de Santiago del Estero y Quiroga de La Rioja.

Pero el mayor de los problemas fue el conflicto armado con el Brasil con motivo de la liberación de la Banda Oriental, el cual se prolongaría hasta 1828. Los portugueses habían invadido en 1820 la Banda Oriental convirtiéndola en la llamada Provincia Cisplatina. La resistencia oriental se preparó desde Buenos Aires con los emigrados, quienes en abril de 1825 partieron desde esta

ciudad para luchar contra el gobierno lusitano. Se produjo entonces la epopeya de los 33 orientales, liderados por Juan Antonio Lavalleja, quienes sumaron nuevos refuerzos en territorio uruguayo y comenzaron a recibir apoyo militar y económico del gobierno de Buenos Aires. No sólo ello, en agosto de ese mismo año un congreso reunido en el pueblo de la Florida decide que la Banda Oriental se reincorpore al territorio de las Provincias Unidas y todo esto produce como respuesta la declaración de guerra del 10 de diciembre. De modo pues que a todos sus conflictos internos, el Congreso sumaba ahora la atención de una guerra con un país vecino y poderoso.²⁴⁴

d. La Ley del Poder Ejecutivo Permanente y creación del Banco Nacional

Luego de la Ley Fundamental, el segundo acto legislativo de trascendencia emanado del Congreso, fue la sanción de la Ley de creación del Poder Ejecutivo Permanente. La necesidad fue planteada por el diputado Bedoya de Córdoba en octubre de 1825 y la guerra con el Brasil fue una excelente oportunidad para el tratamiento del proyecto, bajo el argumento de contar con una autoridad ejecutiva nacional. Todo ello, por cierto, acarrearba paralelamente la necesidad de aportar fondos para su mantenimiento. Se dispuso entonces la creación de un Banco Nacional, por medio de una ley bastante detallada²⁴⁵ y la contratación de un empréstito.

²⁴⁴ Con motivo de la declaración de guerra, el Congreso dictó las leyes de defensa del territorio nacional y de organización de las milicias, ambas sancionadas el 2 de enero de 1826. San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2376-2378; Ravignani. *Asambleas*. T. II, p. 618.

²⁴⁵ Ley del 28 de enero de 1826; San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2378-2388; Ravignani. *Asambleas*. T. II, pp. 546-550.

Una semana después de creado el Banco Nacional, se dicta la Ley del Poder Ejecutivo Permanente²⁴⁶ que será ejercido por una persona con el título de Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata²⁴⁷ y cuya designación queda a cargo del Congreso por simple mayoría. Su mandato durará el tiempo que fije la Constitución, tomando como inicio del cómputo del período el día de la toma de posesión. Ese mismo día se sanciona la Ley de Ministerios por medio de la cual se crean cinco carteras: Gobierno, Negocios Extranjeros, Guerra, Marina y Hacienda.²⁴⁸ Una vez más el Congreso mezclaba su labor constituyente con actos legislativos que en este caso tenían, además, rango constitucional, lo que prueba la influencia ejercida por el grupo porteño en dicha convención. El gobernador Bustos desde Córdoba, hace saber su rechazo a la ley por medio de una nota fechada el 30 de mayo.

Al día siguiente el Congreso designa Presidente a Bernardino Rivadavia por una abrumadora mayoría de treinta y cinco votos contra tres,²⁴⁹ lo que prueba la falta de conexión del Congreso con la realidad política de las provincias y la falta de coherencia de sus decisiones. Así, mientras por un lado se intentaba que la Constitución obtuviera la aprobación de aquéllas y se dictaba para ello una ley que obligaba a someter las bases del futuro go-

bierno a la aprobación de los mandatarios locales, por el otro se designaba Presidente a Rivadavia, figura hartamente resistida en el interior del país por sus drásticas reformas y su estilo europeizante, poco arraigado en las costumbres vernáculas.

e. Ley de Capitalización de la Ciudad de Buenos Aires

Entronizado en la primera magistratura, don Bernardino continuó fiel a su estilo en este tercer paso por la vida política del país. Por lo pronto eligió un gabinete de personas altamente vinculadas a los cenáculos porteños. En Relaciones Exteriores fue designado Francisco de la Cruz, en Guerra y Marina Carlos de Alvear, en Gobierno Julián S. de Agüero y en Hacienda Salvador M. del Carril. No contento con ello, irritó a los mandatarios provinciales con varias disposiciones salidas de su conspicuo centralismo que, por lo demás, estaban en contra de la Ley Fundamental dictada un año antes por ese mismo Congreso. El 15 de febrero se dictó una ley que consolidaba la deuda pública interna, afectaba a su pago todas las tierras de la Nación y prohibía su enajenación sin autorización especial. Además de nacionalizar las tierras públicas, puso bajo su mando todas las fuerzas militares provinciales, lo que provocó la queja del gobernador Las Heras, que fue desoída y por ley del 13 de marzo de 1826 puso a todas las aduanas exteriores bajo la administración de la Presidencia de la República.²⁵⁰ No hace falta mencionar el grado de presión que todo ello agregaba al caldero federal.

La provincia de Buenos Aires fue una víctima especial de este denodado intento por

²⁴⁶ Ley del 6 de febrero de 1826, sancionada por 30 votos a favor y 5 en contra. San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 2388.

²⁴⁷ Esta es la primera vez que en nuestro país el titular del Poder Ejecutivo tiene el título de Presidente.

²⁴⁸ San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 2390.

²⁴⁹ En contra votaron los diputados López, Mena y Gorriti, quienes propusieron a Carlos de Alvear, Juan Antonio Lavalleja y Juan Antonio Álvarez de Arenales, respectivamente. Ravignani. *Asambleas*. T. II, p. 632.

²⁵⁰ San Martino de Dromi. *Documentos*. P. 2394.

crear un Estado centralizado antes de la sanción de la Constitución. Concomitantemente con esta legislación que agitaba a los caudillos provinciales, Rivadavia envió al Congreso el 9 de febrero de 1826 un proyecto de ley por medio del cual se declaraba a Buenos Aires Capital de la República Argentina.²⁵¹ Además se colocaba todo el territorio de esa provincia bajo la autoridad nacional. El proyecto encendió, como es imaginable, un acalorado debate. Fue defendido por el ministro de gobierno Agüero,²⁵² a quien se sumaron Gallardo²⁵³ y Mansilla.²⁵⁴ Lo objetaron en cambio los diputados Castro,²⁵⁵ Moreno,²⁵⁶ Funes,²⁵⁷ Zavaleta²⁵⁸ y Vidal,²⁵⁹ entre otros. No obstante, la mayoría rivadaviana finalmente se impuso y la Ciudad de Buenos Aires fue consagrada Capital de la República el 4 de marzo de 1826.²⁶⁰ La provincia de Buenos Aires, jurídicamente, desapareció y, para rematar el asunto, Rivadavia emitió un decreto por medio del cual ordenó el cese de todas las autoridades provinciales. El

gobernador Las Heras fue destituido y la legislatura provincial disuelta.²⁶¹ Rivadavia había logrado así, convertirse también en gobernador de Buenos Aires.²⁶² Un triunfo breve y costoso. El Congreso había consumido mucho tiempo y energías en debatir una cuestión que bien podía esperar la sanción de la Constitución, que se demoraba innecesariamente.

f. Discusión sobre el sistema de gobierno. Nuevos conflictos con las provincias

Antes de sancionar la Constitución, el Congreso se internó en extensos y no menos acalorados debates centrados, principalmente, en lo que finalmente fue el Artículo 7º según el cual se adoptó el sistema de la “unidad de régimen”. Este tema era el más candente y por ello la Comisión de Negocios Constitucionales,²⁶³ urgida por Rivadavia, envió una consulta a las provincias sobre el carácter del go-

²⁵¹ Decía en su comunicación al Congreso que “solo por este medio puede establecerse un gobierno regular que empiece a obrar activamente en la organización del Estado”, Ravignani. *Asambleas*. T. II, p. 696.

²⁵² Véase su extensa exposición en Ravignani. *Asambleas*. T. II, pp. 697-707.

²⁵³ Ídem, pp. 718-722.

²⁵⁴ Ídem, p. 732.

²⁵⁵ Ídem, p. 708.

²⁵⁶ Ídem, pp. 724-728.

²⁵⁷ Ídem, p. 769. En su opinión el proyecto “[...] corta de un solo golpe de mano la cabeza de la Provincia de Buenos Aires, dejándola en un estado precario, la despoja de sus instituciones domésticas en el momento mismo en que ellas hacían toda su fuerza y decoro [...]”.

²⁵⁸ Ídem, p. 819.

²⁵⁹ Según su opinión el proyecto resultaba “alarmante, e inductivo de grandes trastornos del Estado” Ídem, pp. 716-717.

²⁶⁰ Ravignani. *Asambleas*. T. II, p. 876; San Martino de Dromi. *Documentos*. Pp. 2392.

²⁶¹ Las Heras no se opuso. Pese a lo agravante de la situación no enfrentó al gobierno nacional y se marchó rumbo a Chile.

²⁶² Poco después y estando en pleno tratamiento el proyecto de Constitución preparado por la comisión de Negocios Constitucionales, Rivadavia envía al Congreso un proyecto de ley por medio del cual se intentaba dividir a Buenos Aires en dos provincias, la de Paraná, al norte, con capital en San Nicolás y la del Salado, al sur, con capital en Chascomús. Véase Ravignani. *Asambleas*. T. III, p. 596. La disolución del Congreso impidió que el proyecto pudiera ser aprobado, no obstante lo cual la Comisión de Negocios Constitucionales se había expedido favorablemente el 4 de diciembre de 1826. Ravignani. *Asambleas*. T. III, pp. 1171-1174. Todo ello prueba que para Rivadavia eran más importantes sus propios proyectos que la sanción misma de la Constitución.

²⁶³ Integrada por José Valentín Gómez, Manuel Antonio de Castro, Francisco Castellanos, Eduardo Pérez Bulnes y Santiago Vázquez

bierno que debía establecerse, unitario o federal. Recibidas las respuestas, la Comisión interpretó a su modo el sentir de aquéllas y decidió que el mejor sistema sería el “representativo, republicano y consolidado en la unidad de régimen” y así lo aconsejó en un extenso documento presentado en la sesión del 14 de julio.²⁶⁴ Luego, sometida la cuestión al Congreso, éste lo discutió en las sesiones siguientes y el 19 de julio fue aprobado.²⁶⁵

Poco después, en la sesión del 1º de septiembre, la Comisión puso a disposición del Congreso el proyecto de Constitución redactado por ella.²⁶⁶ El tratamiento del proyecto comenzó en la sesión del día 11. Luego de aprobarse el proyecto en general se pasó a discutir en detalle cada artículo.²⁶⁷ Fue objeto de tratamiento en primer lugar el artículo de la religión del Estado. Fue aprobado así el Artículo 3º por medio del cual se sancionó como religión oficial a la Católica Apostólica Romana “a la que se le prestará la más eficaz y decidida protección”,²⁶⁸ y otra en relación con los motivos de suspensión de la ciudadanía,²⁶⁹ se pasó en la sesión del 26 de septiembre²⁷⁰ al tratamiento del controvertido Artículo 7º, único punto que fue objeto de una verdadera controversia y que sería el causante del fracaso de este intento. Los debates fueron profundos y alcanzaron una jerarquía encomiable para la historia parlamentaria argentina, donde Manuel Dorrego, porteño por nacimiento,

es uno de los defensores más enérgicos del sistema federal. Finalmente el debate concluye el día 5 de octubre de 1826, con la victoria unitaria por cuarenta y un votos contra once.²⁷¹

El resto del articulado no ofrece mayores cuestionamientos y el Congreso avanza sin tropiezos doctrinarios, pero ya en noviembre la situación política en las provincias es insostenible. Quiroga después de ocupar parte de Tucumán, invade Catamarca y derroca al gobernador Gutiérrez, unitario y amigo de Aráoz de Lamadrid. En respuesta, Arenales, gobernador de Salta, envía al coronel Bedoya que pone en fuga a Quiroga y reinstala a Lamadrid en Tucumán, después de lo cual invade Santiago del Estero y derroca a su gobernador Ibarra, pero éste vuelve enseguida al gobierno. Mientras tanto, Bustos, que no participa directamente en esa guerra civil, es de hecho quien coordina y mantiene la oposición federal al Congreso y al presidente Rivadavia. Su provincia, si bien neutral en todos esos conflictos provinciales, se apresta militarmente. La Legislatura declara: “la provincia de Córdoba, empeñada en sostener su libertad y proteger la oprimida en las demás provincias, ordena al Poder Ejecutivo levante las tropas que crea necesarias a este objeto con arreglo al capítulo del reglamento, y queda autorizado para sus gastos.”²⁷²

Una prueba más de la miopía política de Rivadavia y sus seguidores la tenemos al comprobar que mientras los caudillos incendia-

²⁶⁴ Ravignani. *Asambleas*. T. III, pp. 213-218.

²⁶⁵ Ídem, pp. 251-263.

²⁶⁶ Ídem, pp. 496-509.

²⁶⁷ Ídem, p. 590.

²⁶⁸ Ídem, pp. 590-613.

²⁶⁹ Ídem, pp. 613-781.

²⁷⁰ Ídem, pp. 762-791.

²⁷¹ Ídem, pp. 791-960.

²⁷² Peña, Roberto. “Contribución a la historia del derecho patrio en Córdoba: labor institucional del gobernador Bustos (1820-1829)” *Revista del Instituto de Historia del Derecho*. Nro. 11, p.123, citado por Romero Carranza y otros. *Historia*. T. II, p. 739.

ban políticamente el mapa del país, el Congreso debatía el armado de la relación jurídica entre la Nación y las provincias a partir del Artículo 7º, que finalmente se concreta en los Artículos 131 y 132, los cuales como veremos en el punto siguiente resultaban inaceptables para las provincias que se convertían en meras divisiones administrativas bajo el mando directo del Presidente. Asimismo en la sesión del 24 de noviembre se puso en discusión un proyecto de ley orgánica para el régimen y administración interior de las provincias²⁷³ que fue aprobado al día siguiente.²⁷⁴ Una vez más, antes de sancionar la Constitución, el Congreso cometía el error de aprobar leyes hostiles a las provincias. También se aprobó con gran rapidez una Ley del Olvido, propuesta por Gorriti y otra que elevaba a Tarija a la condición de Provincia.²⁷⁵

En la sesión del 1º de diciembre se leyó el texto de la Constitución como paso previo a su sanción. Esta tuvo lugar finalmente el día 5 de diciembre, sesión en la cual fue aprobado también el Manifiesto que acompañaría el texto de la Constitución y que sería remitido a las provincias.²⁷⁶ Dando prueba una vez más de su falta de noción sobre la crítica situación con aquellas, el Manifiesto comienza diciendo: "Pueblos gloriosos dignos de la mejor suerte, escuchad por primera vez la ingenua y afectuosa voz de vuestros representantes. Os dirigen la palabra para anunciaros que han concluido su misión y para poneros en vuestras manos el Sagrado encargo que

confiasteis a su celo y patriotismo". Ya veremos enseguida cómo fueron recibidos en las provincias los representantes del Congreso portadores de la nueva constitución. El 21 de diciembre fueron tratadas cuestiones de detalle y finalmente en la sesión del 24 de diciembre se dio por aprobada formalmente la Constitución.²⁷⁷ La tercera asamblea argentina reunida desde la Revolución, había dado un fruto tan prolijo en lo académico como débil en lo político. Probablemente ninguna Constitución anterior y posterior ha logrado la perfección técnica de ésta, que sólo regirá formalmente hasta el mes de julio del año siguiente. Casi tres años de congreso constituyente habían dado un fruto que estaba muerto antes de nacer.

g. Descripción de la Constitución de 1826

Mirando descriptivamente el texto de la Constitución de 1826, puede verse que está dividido en diez secciones y tiene un total de 191 artículos. La sección primera se refiere a la Nación y su culto. La Nación es para siempre libre e independiente, no será jamás patrimonio de una persona o familia. La religión es la católica apostólica romana, a la que debe prestarse "la más eficaz y decidida protección, debiéndola respetar sus habitantes, sea cuales fueren sus opiniones religiosas" (Artículo 3º). La sección segunda se refería a la ciudadanía. Por el Artículo 4º se establecía quiénes eran ciudadanos, por el

²⁷³ Ídem, p. 1160.

²⁷⁴ Ídem, p. 1163-1164.

²⁷⁵ Ídem, p. 1168.

²⁷⁶ Ídem, p. 1175.

²⁷⁷ Su texto aparece en Ravignani. *Asambleas*. T. III, pp. 1192-1202.

5º los casos de pérdida de la ciudadanía y por el 6º la suspensión de tales derechos.²⁷⁸

En la sección tercera aparece el controvertido Artículo 7º sobre la forma de gobierno. Luego de ello, la sección cuarta está dedicada al Poder Legislativo encomendada a un Congreso compuesto por dos cámaras: la de representantes y la de senadores y presenta un articulado que se reproducirá luego en 1853 con gran fidelidad.²⁷⁹ El Poder Ejecutivo está desempe-

ñado por un ciudadano con el título de Presidente, con las mismas calidades exigidas para ser senador. Duraba cinco años

²⁷⁸ Eran ciudadanos: a) todos los hombres libres nacidos en su territorio y los hijos de éstos, dondequiera que nazcan; b) los extranjeros que hubieron combatido o combatieren en los ejércitos de mar o tierra de la República; c) los extranjeros establecidos en el país desde antes de 1816 (año de la independencia) y que se inscribieran en el registro cívico; d) los que se establecieran después de dicha fecha, que obtengan carta de ciudadanía. Los derechos de la ciudadanía se perdían: a) por la aceptación de empleos, distinciones o títulos de otras naciones sin la autorización del Congreso; b) por sentencia que impusiera pena infamante, mientras no se obtuviera rehabilitación conforme a la ley. Y se suspenden: a) por haber cumplido veinte años de edad, no siendo casado; b) por no saber leer ni escribir (condición que no tendría efecto hasta quince años de la fecha de la aceptación de la Constitución); c) por la naturalización en otro país; d) por el estado de deudor fallido declarado como tal; e) por ser deudor del tesoro público legalmente ejecutado sin cumplir la deuda; f) por ser 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. Esta última disposición era de carácter irritantemente aristocrático y había sido muy combatida por Dorrego quien se opuso a que se insertara: "doméstico asalariado". Ravignani. *Asambleas*. T. III, p. 735 y sigs.

²⁷⁹ La primera se componía de diputados elegidos directamente a simple pluralidad de sufragios en proporción de uno por quince mil habitantes o fracción que iguale el número de ocho mil. Para ser representante el candidato debía tener siete años de ciudadanía antes de su nombramiento, veinticinco años cumplidos, un capital, profesión, arte u oficio útil y no debía ser dependiente del Poder Ejecutivo por

servicio a sueldo (Artículos 10-16). El Senado estaba compuesto por miembros nombrados por la capital y las provincias, mediante el sistema de elecciones que se determina; deberían tener treinta y seis años cumplidos, nueve de ciudadanía, capital o renta; habrían de durar nueve años en el cargo, renovándose por tercios cada trienio. Correspondía al Senado juzgar en juicio público a los acusados por la sala de representantes. Ambas cámaras tenían atribuciones comunes; estableciéndose en el Artículo 39 la interpelación parlamentaria. El Congreso poseía atribuciones específicas: declarar la guerra, oídos los motivos que expusiera el Ejecutivo; recomendar, cuando lo estimare conveniente, la negociación de la paz; fijar la fuerza de la línea de mar y tierra en tiempo de paz y guerra; mandar construir o equipar las escuadras nacionales; fijar cada año los gastos generales, con presencia de los presupuestos que presente el gobierno; recibir anualmente la cuenta de inversión de los fondos públicos, examinarla y aprobarla; establecer derechos de importación y exportación e imponer por un tiempo no mayor de dos años, contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio del estado; fijar la ley, valor, peso y tipo de moneda; establecer tribunales inferiores y reglar las formas de los juicios; acordar amnistías; crear y suprimir empleos de toda clase; reglar el comercio interior y exterior; habilitar puertos, elevar poblaciones al rango de villas, ciudades o provincias en los casos y calidades que la ley fije; formar planes generales de educación pública; acordar premios por servicios a la Nación; acordar a autores e interventores privilegiados por tiempo determinado; hacer las demás ordenanzas y leyes de cualquier naturaleza que reclame el bien del Estado y modificar, interpretar y abrogar las existentes (Artículos 40-58). El capítulo V se refería a la formación y sanción de las leyes, que podían tener principio en cualquiera de las cámaras. Aprobado un proyecto por una cámara pasaba a la otra para que, discutido, lo aprobara o desechara, no pudiendo repetirse el rechazado en las sesiones del mismo año. Aprobados los ambas cámaras los proyectos pasarían al Ejecutivo que, si los suscribía o no los devolvía objetados en el término de diez días tendría, fuerza de ley; caso contrario, al devolverlos, deberían ser reconsiderados por ambas Cámaras, con dos tercios de sufragios de cada una mediante votaciones nominales (Artículos 59-67).

en el cargo y no podía ser reelecto en forma inmediata. No se prevé la figura del vicepresidente, de modo que el presidente del Senado lo reemplaza en caso de ausencia y enfermedad o mientras se procede a una nueva elección por fallecimiento. Es elegido en forma indirecta mediante junta de electores que votarían reunidos, requiriéndose dos terceras partes de votos; en caso de no obtenerse la mayoría se formaría una terna, reduciéndose luego a dos y finalmente decidiría el presidente del Senado en caso de empate (Artículos 73-80).²⁸⁰

²⁸⁰ También aquí encontramos disposiciones que se repetirán con gran similitud en 1853, todo lo cual prueba que el único problema que ofrecía la Constitución rivadaviana era el del sistema unitario. El presidente era jefe de la administración general de la República, publicaba y hacía ejecutar las leyes y decretos emanados del Congreso, convocaba a sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso, abría sus sesiones; era jefe supremo de las fuerzas de mar y tierra, exclusivamente encargado de su dirección en paz o en guerra, pero no podía mandar en persona el ejército, sin especial permiso del Congreso (Artículos 81-86). Además determinaba la guerra y la paz, firmaba los tratados de paz, amistad, alianza y comercio, nombraba y destituía a los ministros secretarios de Estado y del despacho en general, designaba embajadores, ministros enviados y cónsules con aprobación del Senado, expedía cartas de ciudadanía, ejercía el patronato. En todos los objetos y ramos de hacienda y policía, tenía a su cargo la suprema inspección conforme con las leyes que los rigen; proveía los empleos, requería las informaciones que creyera convenientes a los funcionarios y empleados; podía indultar penas capitales, proveer a consultas en casos de sentencias pronunciadas por los juzgados militares (Artículos 81-100). Las resoluciones del presidente debían ser autorizadas por cinco ministros secretarios (de Gobierno, Negocios Extranjeros, Guerra, Marina y Hacienda). Los ministros formaban el consejo de gobierno que asistiría con sus dictámenes al presidente, aunque éste no estaba obligado a sujetarse a ellos. Los ministros no podían tomar determinaciones por sí solos y eran responsables por su firma en concurrencia con el presidente (Artículos 102-109).

Una Alta Corte de Justicia, está a la cabeza del Poder Judicial. La componen nueve jueces y dos fiscales,²⁸¹ designados por el presidente con acuerdo del Senado, quienes deben ser letrados con ocho años de ejercicio y cuarenta de edad, con las demás condiciones exigidas para ser senador. Se le asigna una competencia original (Artículo 118), inspirada indudablemente en el Artículo III, sección 2º de la Constitución de los Estados Unidos, pero con una amplitud mucho mayor de asuntos que los previstos en el texto norteamericano. Tiene también competencia apelada y, en una muestra más del regalismo rivadaviano, se le otorgan facultades para examinar las bulas y los breves pontificios, por lo que puede dictaminar sobre su admisión o retención (Artículo 125). En esta misma línea se le atribuye facultad también para conocer en los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la Capital (Artículo 126).

La sección séptima que también fue objeto de controversia, trata de la administración provincial. El gobernador de provincia es un funcionario administrativo colocado bajo la inmediata dependencia del presidente, quien lo designa a propuesta en terna del consejo de administración para ejercer un mandato de tres años. No se prevé la existencia de legislaturas, sino de unos consejos de administración.²⁸² Se prevén asimismo, tribuna-

²⁸¹ Igual que en el texto original de 1853.

²⁸² Los Consejos de Administración, de filiación centralista francesa, están pensados aquí como organismos administrativos de fomento, política interior, educación primaria, obras públicas y establecimientos costeados y mantenidos por sus propias rentas (Artículos 140 y 143). Se componen de un número de personas no mayor de quince ni menor de siete, elegidos popularmente por nombramiento directo

les superiores de justicia en las capitales de provincia los cuales son creados por el Congreso. Se componen de jueces letrados nombrados por el presidente de la República a propuesta en terna de la Alta Corte de Justicia (Artículos 137-139). Como puede verse, la provincia como entidad no tiene existencia propia y ninguna autonomía, los municipios también resultan inexistentes. El consejo de administración es sólo un organismo de vecinos que se limitan a cuidar los intereses locales, aunque siempre dependiendo del Congreso nacional y del Presidente.²⁸³

y funcionan en las capitales de provincia (Artículos 141 y 142). Acuerdan anualmente el presupuesto de gastos el cual es presentado al Presidente de la República para su aprobación. Las rentas provinciales provienen de impuestos directos, pues las contribuciones indirectas pertenecen al tesoro nacional. Si quedaba algún sobrante, una vez cubiertos los gastos de la provincia, el presupuesto se invierte en la misma provincia, en obras que acordara el Consejo con consentimiento de la Legislatura nacional, la que aprueba o rechaza las cuentas que se le presentaran. Los consejeros duran dos años en sus funciones y son reemplazados por mitades anualmente. No reciben compensación por sus servicios y responden por sus opiniones ante la censura pública (Artículos 150-157).

²⁸³ En la sección octava, bajo el título de “disposiciones generales” (Artículos 159-181), aparecen las declaraciones, derechos y garantías repitiéndose aquí casi en forma textual la Constitución de 1819. Así por ejemplo los habitantes del Estado están protegidos en el goce de su vida, reputación, libertad, seguridad y propiedad; los hombres son iguales ante la ley y se reconoce la libertad de publicar las ideas sin censura previa. También se anticipa el texto del Artículo 19 de la Constitución de 1853, en los Artículos 162 y 163. Asimismo se declaran las normas generales referentes a lo que se denomina el debido proceso y las garantías de defensa en juicio. Se declara la inviolabilidad de la propiedad, la que debe ser indemnizada en caso de expropiación y se prohíbe la confiscación de bienes, y se consagra el derecho a peticionar a las autoridades.

h. Final abrupto de la aventura rivadaviana

Fruto de la obstinación, la vanidad y la ceguera política de su inspirador, la Constitución de 1826 había abortado ya antes de nacer. La guerra civil con las provincias se desataba otra vez y el gobierno nacional, con Rivadavia a la cabeza cayó a plomo en noviembre de 1827 cuando se conoció la capitulación con el Brasil, último golpe de ola que encalló una nave que había intentado avanzar más rápido de lo que podía. No en vano es clásica la expresión de Vicente Fidel López: la aventura presidencial de Rivadavia.

No me voy a detener demasiado en las dramáticas como, por momentos, pintorescas peripecias que sufrieron los enviados del Congreso ante los gobernadores provinciales para que conocieran y aprobaran la Constitución. Son bien conocidas y los historiadores las han relatado en abundancia. Basta recordar solamente, como muestra de la situación, el más notorio de estos acontecimientos. Fue protagonizado por Manuel de Tezanos Pinto ante el gobernador Ibarra de Santiago del Estero, quien con el evidente propósito de humillarlo, lo recibió semi-desnudo y le dio veinticuatro horas para abandonar la provincia.²⁸⁴ Junto con Santiago del Estero, todas las provincias argentinas rechazaron unánimemente la Constitución, produciéndose aquí una nueva paradoja de la historia argentina. La única que acepta la Constitución es la Banda Orien-

²⁸⁴ Tezanos Pinto informa en una nota dirigida al Congreso los resultados de su misión. Dice allí que fue recibido por el Gobernador Ibarra “[...] en una traje semisalvaje, tomado de propósito para poner en ridículo al soberano Congreso”. Luego dice que fue informado de que debía abandonar la provincia en un término de veinticuatro horas “[...] lo que verificó antes que él fuese cumplido”. Véase esta nota en Ravignani, *Asambleas*. T. III, pp. 1389-1393.

tal,²⁸⁵ la tierra de Artigas, quien menos de dos meses después era abandonada a su suerte por el gobierno nacional, el cual capitulaba ante el Brasil y reconocía su dominio en esa –hasta entonces– provincia argentina.

No caben dudas entonces, de que la terminación de la guerra con el Brasil fue el resultado lamentable del enfrentamiento de Rivadavia con los caudillos provinciales. El Ejército argentino había apoyado la gesta de Lavalleja y los llamados Treinta y Tres Orientales enviando tropas y refuerzos a la Banda Oriental en su lucha contra el invasor portugués. Sin embargo esas tropas y refuerzos comenzaron a mermar luego de que las provincias, en pugna con el gobierno de Rivadavia, antepusieran sus intereses a los del país y privaran de apoyo a las tropas nacionales en la contienda. La situación se hizo crítica a comienzos de 1827 y pese a las victorias

terrestres y navales de febrero de ese año,²⁸⁶ la misión diplomática encabezada por Manuel J. García presionada por Gran Bretaña²⁸⁷ capituló, en mayo de 1827, reconociendo el dominio brasileño sobre la Banda Oriental, convertida ahora en Provincia Cisplatina. Con tal motivo, García ha merecido la repulsa constante de la historia.²⁸⁸

A pesar de que el Congreso el 25 de junio rechaza lo acordado por García, la suerte de Rivadavia estaba echada. Su renuncia se produce tres días después y el día 30 es aceptada por el Congreso por cuarenta y ocho votos contra dos.²⁸⁹ El 5 de julio el Congreso elige Presidente a Vicente López y Planes y el 12 de agosto la provincia de Buenos Aires resurge institucionalmente al nombrarse su Junta de Representantes quien elige gobernador a Manuel Dorrego. Pocos días después López renuncia y el Congreso se disuelve.

²⁸⁶ Me refiero a los combates de Ituzaingó y de Juncal, ocurridos respectivamente, el 27 y 8 de ese mes.

²⁸⁷ El gobierno inglés, siempre preocupado por su actividad comercial, veía con desagrado la contienda y forzó su terminación por intermedio de Lord Ponsonby a quien se había comisionado ante Buenos Aires para lograr la paz sobre la base del reconocimiento de la independencia de la Banda Oriental. Sin embargo, el emperador brasileño Pedro I, poseedor de un ejército más poderoso, no estaba dispuesto a reconocer tal independencia, lo que finalmente produjo la capitulación argentina.

²⁸⁸ El tratado no sólo reconocía el dominio portugués en la Banda Oriental, sino que también obligaba al gobierno argentino a indemnizar al Brasil por las pérdidas sufridas en los combates de Ituzaingó y de Juncal.

²⁸⁹ Luego de su renuncia Rivadavia se dirigió a París. En 1834 intentó volver a su patria, pero le fue vedado el desembarco. Se estableció entonces en el Uruguay hasta que en 1836 Oribe, por instigación de Rosas, lo desterró a Santa Catalina (Brasil). Pasó luego a Cádiz, donde llevó hasta su muerte una existencia al parecer modesta. Murió solo y olvidado en 1845 y sus restos fueron repatriados en 1857.

²⁸⁵ En la nota de aceptación se comunica al Congreso que la Constitución es “capaz de hacer la felicidad del pueblo argentino, y encaminarlo hacia el elevado destino a que se ha hecho acreedor por sus esfuerzos y sacrificios”. Ravnigani. *Asambleas*. T. III, p. 1366.

XI. CONCLUSIONES SOBRE ESTE PERÍODO

Para comprender a un país no hay nada mejor que leer su historia y ciertamente el recorrido por los primeros años de nuestra vida independiente nos pone ante la cruda evidencia de que muchos de los males que sufrimos en la actualidad no son una creación contemporánea sino que ya tenían arraigo en los albores de nuestra vida independiente. Sin ir más lejos, el problema de la deuda externa, que tanto aqueja nuestra economía agobiada por constantes emisiones de bonos que se superponen unas a otras sin solución de continuidad, nació en este período cuando en 1824 se tomó el empréstito de la compañía Baring, el cual fue pagado finalmente más de ochenta años después, bajo la presidencia de Figueroa Alcorta. Finalmente se abonó cinco veces su capital inicial.

Con el objeto de hacer una síntesis, veo en estos primeros diecisiete años, tres síntomas del fracaso. El primero y más identificable es la división entre Buenos Aires y el resto del país, el cual por lo demás, nos acompañará para siempre y por ende debemos considerarlo parte inescindible de nuestra realidad. El enfrentamiento entre Moreno y Saavedra evidentemente no fue casual. Fue, por el contrario, el anticipo de una división ontológica de la Argen-

tina que se ha trasladado recurrentemente a todas las épocas de nuestra historia. El segundo es la demora en que incurrieron las tres primeras convenciones constituyentes en dar cumplimiento a su cometido, fruto de la típica incapacidad de las asambleas legislativas argentinas de poner medios y tiempos proporcionales a la consecución de los fines que se han propuesto. El tercero, finalmente, es la más absoluta desorientación política que por momentos se apodera de nuestros gobernantes.

Se ha escrito tanto sobre el primer fenómeno que casi sería innecesario abordarlo aquí, salvo para recordar que todos los fracasos existentes han servido para demostrar que ninguno de los dos bandos tenía ni tiene razón. Los caudillos del interior no estaban preparados para la vida independiente y se hallaban más preocupados por la conservación de sus propios feudos que por la institución del país. Uno solo de ellos, Urquiza, lograría el milagro de la síntesis. Pero sería necesario un cuarto de siglo bajo el gobierno autoritario de Rosas para conseguirlo. Del lado porteño, a su vez, existieron estrellas talentosas, pero fugaces. Deslumbrados con los modelos extranjeros quisieron imponerlos a costa de la rea-

lidad y fracasaron. La historia ha probado con creces que Rivadavia se adelantó a todos y en todo. La sanción de la ley de federalización de Buenos Aires vendría finalmente en 1880, el gobierno federal bajo la Constitución de 1853 tendría el monopolio de las fuerzas armadas y del sistema aduanero. Incluso nuestro país se llamaría finalmente República Argentina, como la llamó por primera vez la Constitución de 1826. El drama de Rivadavia y el del país, es que todo lo quiso hacer con un notable desprecio por el tiempo de gestación y maduración que los procesos políticos irremediablemente requieren. También es cierto —y esto ha sido señalado por Bonifacio del Carril²⁹⁰— que las diferencias entre unitarios y federales no eran de fondo en cuanto al texto constitucional. La prueba está en que los principales lineamientos de las constituciones de 1819 y 1826 sirvieron luego de base para la de 1853, donde se encuentran volcados muchos artículos de las dos primeras. La única diferencia esencial era el régimen federal. Buenos Aires quería un sistema unitario y las provincias no estaban dispuestas a ceder su autonomía a los porteños.

No es menos dramática la historia de las tres primeras asambleas constituyentes argentinas, donde se advierten a su vez dos características manifiestas. Por un lado la pérdida del objetivo central de la convocatoria. Habían sido reunidas con el propósito de dictar una Constitución y sin embargo se dedicaron al mismo tiempo a gobernar, envolviéndose así en los problemas cotidianos del día a día en la administración de un país. Véase qué diferente y cuánto

más expeditiva fue la Convención de Filadelfia en 1787. Se reunieron para dictar una Constitución, se abocaron específicamente a esa tarea, no perdieron el objetivo, ni se distrajeron en el camino y en menos de cinco meses habían concluido su tarea. En contraste, las convenciones argentinas, luego de un fogoso impulso inicial, comienzan a languidecer y luego de pasado el primer año quedan dominadas por la facción porteña que finalmente logra una victoria pírrica y efímera. Esta es, precisamente, la segunda de las características que identifica e iguala la Asamblea del año 1813 al Congreso de Tucumán y al Congreso rivadaviano de 1824-1826. Todas comenzaron con un impecable espíritu federal y terminaron bajo el dominio de los diputados de Buenos Aires. Las dos segundas, a su vez, producen sendos documentos técnica y formalmente impecables, pero vacíos de realidad política. Reparemos además, en que al cabo de cada asamblea constituyente, sucede una crisis institucional, que en los casos de los congresos de 1816 y 1824 produjo la disolución de las autoridades nacionales.

Tampoco es menor la pérdida del rumbo que por momentos aparece en nuestros primeros gobiernos, a quienes vemos tanto dispuestos a instalar un gobierno monárquico, como a sumirse nuevamente en colonia sin importar si la metrópoli resultaba ser española, inglesa o francesa. Un año después de la Revolución, aparece el primer proyecto de constitución monárquica. A este primer intento se sucede el que tuvo lugar sobre el final de la Asamblea del año 1813, más exactamente en 1815, cuando el gobierno argentino estaba dispuesto a someterse al infante Francisco de Paula, hijo del ex rey Carlos IV. La tercera oleada aparece en el seno del Congreso de Tucumán cuando Manuel

²⁹⁰ Del Carril, Bonifacio. *Buenos Aires frente al País*. Buenos Aires, Ed. Huarpes S.A., 1946. 2ª edición, p. 166.

Belgrano propuso la formación de una monarquía incaica. No olvidemos asimismo que tres años más tarde, en 1819, ese mismo Congreso llegó a considerar la posibilidad de someterse al dominio del rey francés Luis XVIII. Por último, este derrotado por las cortes europeas tuvo un último capítulo cuando, en 1820, el Director Supremo Carlos de Alvear propuso a Lord Strangford —embajador británico en el Brasil— que nos gobernara el rey Jorge IV de Inglaterra. Todo ello da una idea de la total pérdida de norte político en que había caído la Revolución a menos de cinco años de producida. Entretanto las únicas constituciones que duraban no eran precisamente las que sancionaban las asambleas constituyentes sino las que procedían de cuerpos mucho menos representativos. Tal el caso, por ejemplo, del Estatuto Provisorio de 1815 sancionado por la Junta de Observación, un cuerpo creado de hecho por el Cabildo, órgano destinado al gobierno municipal.

No en vano hacia 1820 los Estados Unidos despreciaban ya las ex colonias españolas y tenían para con ellas expresiones que pueden resultarnos irritantes, pero que al mismo tiempo deben ser motivo de reflexión ya que hoy las seguimos escuchando.²⁹¹ En 1821 un artículo publicado en *The North American Review* decía: “No tenemos interés en América del Sur. Carecemos de afinidad, no podemos tener

una fundada compatibilidad política con ellos. Venimos de diferentes orígenes, hablamos distintos idiomas, hemos sido criados en diferentes escuelas sociales y morales, hemos sido gobernados por diferentes leyes, profesamos religiones radicalmente distintas. Si abrazáramos su causa nos pedirían prestado nuestro dinero, darían comisiones a nuestros corsarios y posiblemente otorgarían algunos privilegios a nuestro comercio, si el temor a los ingleses no se los impide. Pero no actuarían con nuestro espíritu, no seguirían nuestro consejo, no podrían imitar nuestro ejemplo. No todos los tratados que pudiésemos hacer, ni todos los comisionados que pudiéramos enviar, ni el dinero que pudiéramos prestarles, transformarían a sus Pueyrredones y a sus Artigas en Adams o Franklins, o a sus Bolívares en Washingtons.”²⁹²

En síntesis, la historia constitucional argentina de estos primeros diecisiete años pre-

²⁹¹ Recordemos cuando en 2002 Paul O’Neill, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, sin preocuparse mucho por la diplomacia decía a *The Economist* que los argentinos “Han entrado y salido de crisis desde hace setenta años. No tienen una sola industria de exportación que valga la pena mencionar. Y parece que les gusta. Nadie los obligó a ser lo que son”.

²⁹² “We have no concern with South America: we have no sympathy, we can have no well founded political sympathy with them. We are sprung from different stocks, we speak different languages, we have been brought up in different social and moral schools, we have been governed by different codes of law, we profess radically different forms of religion. Should we espouse their cause, they would borrow our money and grant commissions to our privateers, and possibly extend some privileges to our trade, if the fear of the English, which bringeth a snare, did not prevent this. But they would not act, in our spirit, they would not follow our advice, they could not imitate our example. Not all the treaties we could make, nor the commissioners we could send out, nor the money they could lend them, would transform their Pueyrredons and their Artigas, into Adamses or Franklins or their Bolivars into Washingtons”. *The North American Review*, Art. XXIII, vol. XII, p. 433, Oliver Everett Publisher, Boston, 1821.

senta un país capaz de conocer rápidamente los nuevos modelos de entonces, la curiosidad por investigarlos y la comprensión de la necesidad de incorporarlos pero, al mismo tiempo, la más absoluta incapacidad de encontrar los medios para llevar todo ello a la práctica. Ya la Revolución de Mayo es un ejemplo típico de ello. Debe haber en la historia pocas revoluciones tan pacíficas y tan jurídicas como la del Cabildo Abierto del 22 de mayo, donde un grupo de personas se reúnen a debatir —como ciudadanos griegos en el Ágora— los fundamentos jurídicos del recambio institucional. Tampoco es frecuente encontrar un gobernante como Cisneros, que deja el poder tan pacíficamente. Sin embargo este comienzo luminoso, este triunfo inicial, se ve pronto malogrado no tanto por la reacción de la metrópoli, pues España invadida por las tropas de Napoleón carecía de medios para reconquistar sus colonias, sino por las propias luchas internas, donde incluso el enfrentamiento entre las provincias del Litoral —acicateadas por Artigas— y Buenos Aires fue un factor negativo en la consolidación de la guerra de la Independencia.²⁹³

Podría decirse entonces que estos primeros diecisiete años constituyen un fracaso

si los miramos desde el punto de vista de los hechos. La sociedad colonial en 1810 no estaba preparada todavía para reunirse bajo una Constitución y darse un gobierno estable. El virreinato consolidado bajo la autoridad española, debía disgregarse primero para que sus piezas se juntaran más tarde en una nación, luego de haber perdido algunas de ellas en el camino.²⁹⁴ Los hombres de Buenos Aires querrán imponer su dominio a todas las provincias y éstas se resistirán, especialmente las del Litoral, las que armarán una lucha civil con Buenos Aires. Al mismo tiempo se formarán repúblicas independientes ocasionales, como fueron las de Tucumán, Córdoba y Entre Ríos. Pero en medio de todo ello está el saldo positivo: la Revolución de Mayo y su enorme caudal intelectual, volcado y ampliado luego en los tres congresos constituyentes que siguieron, fue el germen de todo el desarrollo constitucional posterior.

Estos primeros diecisiete años son entonces un buen espejo para mirar nuestra realidad actual y comprender que muchos de los males que sufrimos no son coyunturales y que por ende no pueden ser abordados por soluciones de tal especie.

²⁹³ La Guerra de la Independencia finaliza en 1824 con dos victorias, la de Junín el 6 de agosto y la de Ayacucho, el 9 de diciembre de ese mismo año. Para entonces, sin embargo, el mando del ejército libertador había pasado de San Martín a Bolívar, luego de la entrevista de Guayaquil y de éste último a Antonio José de Sucre.

²⁹⁴ El Alto Perú, la Banda Oriental, y el Paraguay se convertirán rápidamente en naciones independientes.