



**INVESTIGACIONES**  
Nº 5 - 2008  
ISSN 1851-3522  
Buenos Aires, Argentina  
[www.salvador.edu.ar/juri/reih/index.htm](http://www.salvador.edu.ar/juri/reih/index.htm)



---

---

## **LAS RAÍCES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO ARGENTINO**

**-Un estudio de las convenciones de 1853 y 1860-**

**[THE CONSTITUTIONAL ROOTS OF THE ARGENTINE STATE - a study of  
the 1853 conventions and 1860-]**

**JUAN FERNANDO SEGOVIA<sup>1</sup>**

### **RESUMEN**

El objeto de este trabajo es simple: estudiar las Convenciones Constituyentes de 1853 y 1860 en tanto que ellas son la matriz constitucional del Estado argentino. Uno de los motivos que nos ha llevado a este estudio es la gran cantidad de trabajos secundarios, que no ahondan en el desarrollo de los debates en las convenciones, prefiriendo adoptar posiciones desde afuera de ellas, sin haber dialogado directamente con las fuentes.

### **ABSTRACT**

*The object of this work is simple: to study the Constituent Conventions of 1853 and 1860 whereas they are the constitutional matrix of the Argentine State. One of the reasons that have taken to this study is the great amount of secondary works, that do not go deep in the development of the debates in the conventions, preferring to assume positions from outside of them, without to have had a discussion directly with the sources.*

---

<sup>1</sup> U. de Mendoza – CONICET.

El objeto de este trabajo es simple: estudiar las Convenciones Constituyentes de 1853 y 1860 en tanto que ellas son la matriz constitucional del Estado argentino. Uno de los motivos que nos ha llevado a este estudio es la gran cantidad de trabajos secundarios, que no ahondan en el desarrollo de los debates en las convenciones, prefiriendo adoptar posiciones desde afuera de ellas, sin haber dialogado directamente con las fuentes. El olvido del trabajo inmediato con este material es el que ha suscitado tantas polémicas y opiniones contradictorias sobre nuestra primer constitución: para algunos, fue nítidamente liberal, para otros es de naturaleza ecléctica; hay quienes la elogian como resultado nacional mientras otros le endilgan el carácter de copia de la norteamericana; unos alaban su catolicismo, otros aplauden su laicismo; si para un sector es clara expresión federal, para otro contiene las semillas de la centralización, etcétera.

Dos ejemplos de este avanzar laberíntico. El primero corresponde al historiador español y conocido americanista, Carlos Stoetzer, quien precisa que la constitución del 1853/60 es “totalmente romántica”, dado que está influenciada por Leroux y el saintsimonismo, vía Asociación de Mayo; sin embargo esta afirmación tan rotunda, entiende que ese texto es igualmente un “eco del liberalismo doctrinario”, como si romanticismo y liberalismo fuesen opuestos, de modo que el texto final resulta una suerte de sincretismo contradictorio aunque dominado por aquél espíritu particular<sup>1</sup>. Para el segundo ejemplo, recurrimos a un afamado historiador revisionista argentino, José María Rosa, el que prefirió otro método: condenar la constitución liberal, copiada de la norteamericana, no tanto por sus ideas, como por su procedencia: fue escrita por gente decente y para gente decente (aunque no lo eran tanto, según demuestra), haciendo de la historia un tribunal en el que los argumentos *ad hominem* son suficientes para denostar la obra constituyente<sup>2</sup>.

Podríamos proseguir con algunos juicios en pro de una tesis que inmediatamente puede ser contrarrestado por otros tantos. Ante la disparidad de criterios, qué mejor,

---

<sup>1</sup> STOETZER, Carlos, “Raíces intelectuales de la Constitución argentina de 1853”, *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, N° 22 (1985), pp. 295-339.

<sup>2</sup> ROSA, José María, *Nos, los representantes del pueblo*, A. Peña Lillo, Buenos Aires, 1975. Más tarde, Rosa dedicó otro libro a combatir la constitución del 53 como “estatuto de la dependencia”; cf. ROSA, *El fetiche de la constitución*, Ed. Ave Fénix, Buenos Aires, 1984.

pues, que estudiar las discusiones habidas en ambas asambleas para dejar que sean sus actores quienes nos definan esos perfiles disputados.

Nuestro propósito queda expresado. La forma de alcanzarlo, el método y el enfoque, varían de la historia de las ideas políticas a la historia del derecho. Los textos de que nos proveen las convenciones son ganados para el derecho constitucional y la teoría política desde su horizonte histórico. Luego de estudiar los aspectos más importantes de ambas convenciones, llegará el momento de apurar algunas reflexiones sobre ambos procesos históricos.

## I- LA CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN

Una de las notas típicas del Estado moderno es que la justificación de su dominio es iuscéntrica, es decir, basada en el monopolio del derecho a través del cual el propio Estado decide lo público y lo privado. En este mismo concepto anida la idea de «constitución» como elemento esencial al Estado moderno, pues a través de ella se crea el orden y se define la organización del poder<sup>1</sup>. Pocas veces esta afirmación de la teoría del Estado se presenta mejor reflejada que en la historia argentina: desde 1810 a 1853 esa historia puede ser leída como la pretensión constante y siempre frustrada de crear constitucionalmente un Estado que diera forma y unidad a una nación dispersa, desorganizada, por momentos caótica y en guerra intestina. No parece desacertado interpretar ese período como el de una nación en busca de una constitución, una nación que no conseguía constituirse en Estado; preexistía una nación, una voluntad de vivir en común, que no cristalizaba en la determinación de una forma política que aunara esas voluntades y superara las contradicciones reales. Luego de vencido Rosas, la ocasión parecía ser la oportuna para formar ese Estado con la convocatoria a una convención constituyente en 1852; a poco andar, nuevas desavenencias postergaron la conformación de la estatalidad hasta el momento en que, nuevamente unida la Nación, revisada la constitución en 1860 y vencidas las resistencias del “interior”, pudo constituirse en 1862

---

<sup>1</sup> Sobre la relación entre constitucionalismo y Estado moderno, cf. SARTORI, Giovanni, “Constitutionalism: A Preliminary Discussion”, *The American Political Science Review*, vol. 56, Nº 4 (Dec., 1962), pp. 853-864 (luego ampliado en el capítulo “Constitución”, de sus *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 13-25); FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución*, Ed. Trotta, Madrid, 2007, especialmente cap. 3, pp. 71 y ss.; MADDOX, Graham “A Note on the Meaning of ‘Constitution’”, *The American Political Science Review*, vol. 76, Nº 4 (Dec., 1982), pp. 805-809; y PERRY, Michael J. “What is ‘the constitution’? (and other fundamental questions)”, en Larry Alexander, (ed.), *Constitutionalism. Philosophical foundations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 99 y ss.

el primer gobierno nacional encargado de hacer realidad la idea de Estado que la constitución prometía.

Por eso es capital para la comprensión del proceso histórico de constitución y desarrollo del Estado liberal argentino, el estudio de las convenciones de 1853 y 1860, porque a través de ellas se define el Estado; se precisa el derecho público, se deslinda el privado, distribuyéndose los espacios de la estatalidad y de la privacidad<sup>1</sup>. Es también en estas asambleas donde se delinearon las ideologías fundantes de la estatalidad argentina, se señalaron los caminos del desarrollo del Estado y se perfilaron, algunas veces en forma explícita y otras de manera implícita, las áreas o zonas de conflicto que generaba el nuevo Estado<sup>2</sup>.

Mientras que los constituyentes del 53 iniciaron y concluyeron su labor constituyente sabiendo que estaban dando las bases posibles y deseables para organizar un Estado que fuera la piedra angular de la convivencia nacional<sup>3</sup>, los hombres del 60 rebajaron el valor de aquel trabajo<sup>4</sup> y criticaron a los constituyentes de Santa Fe. Entre los convencionales porteños, uno de los primeros en cuestionar la Constitución de 1853 y justificar la necesidad de su reforma fue Sarmiento quien, durante la sesión del 6 de febrero, sostuvo:

“Esa constitución que vamos a examinar fue dada el año 52, Señores, cuando no había prensa en la República Argentina, ni la había en el mismo lugar en donde se discutió. Los pueblos no tomaron parte en el debate: dos o tres juriconsultos, o que se consideraban tales, fueron los que proyectaron la Constitución, y la sancionaron en

---

<sup>1</sup> Tratar en conjunto las dos convenciones tiene justificación histórica y teórica. A pesar de la prohibición de reforma constitucional establecida en el texto de 1853, la constitución se reformó en 1860 al incorporarse Buenos Aires a la República, lo que ha llevado a sostener la tesis de un poder constituyente abierto cuyo ciclo originario se clausura en éste último año. Cf. BIDART CAMPOS, Germán J., “Nota sobre el carácter abierto y eficaz del poder constituyente originario en Argentina”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 188, 1973, pp. 261-272.

<sup>2</sup> Sobre los diferentes conceptos de constitución hasta llegar al alberdiano, de carácter progresista y liberal, véase GOLDMAN, Noemí, “El concepto de ‘Constitución’ en el Río de la Plata (1750-1850)”, *Araucaria*, vol. 9, N° 17, mayo 2007, pp. 169-186. Esta contribución debe necesariamente ser ampliada con un análisis de los experimentos constitucionales anteriores, como ha hecho Abelardo Levaggi, “Espíritu del constitucionalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, *Revista de Historia del Derecho*, N° 9, 1981, pp. 239-301.

<sup>3</sup> Para la Convención de 1853 hemos seguido la versión de Emilio Ravignani (ed.), *Asambleas constituyentes argentinas*, tomo IV, Peuser, Buenos Aires, 1938. En las notas siguientes se la cita con las siglas tradicionales: *ACA*, indicándose la página y, cuando es necesario, también la sesión.

<sup>4</sup> Todas las referencias a la Convención de 1860 se toman de la edición de la Universidad Nacional de La Plata, *Reforma constitucional de 1860. Textos y documentos fundamentales*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación / Instituto de Historia Argentina Ricardo Levene, 1961. En las notas siguientes se la cita con las siglas: *RC60*, indicándose la página y además, cuando lo creemos necesario, la sesión.

circunstancias terribles, en medio de la guerra y de los desastres, bajo pretexto de que era preciso salvar el país. Si alguna vez ha podido hacerse valer las circunstancias, era entonces, porque no había libertad: en primer lugar porque no había nacido la libertad ni había debates, porque no había pueblo, si es posible decirlo.

“La Constitución, Señores –continuó el sanjuanino-, no fue examinada por los pueblos, fue mandada obedecer desde un campamento, en un cuartel general de un ejército; fue mandada regir y obedecer por los mismos que la habían confeccionado.”<sup>1</sup>

El cuestionamiento de Sarmiento es muy preciso: la constitución de 1853 carecía de legitimidad por no haber sido consentida por los pueblos, al haberse impuesto por la fuerza y empleado métodos inconcebibles para alcanzar su acatamiento. La constitución, según su punto de vista, debía ser el producto de la voluntad de todos los pueblos, del pueblo en su conjunto, de manera que si éste era incompleto o se lo sustituía por la voluntad de poder de un sector dominante, no había propiamente una constitución. En la misma ocasión apareció con reciedumbre la tendencia a concebir la nueva realidad estatal según modelos establecidos y aceptados por todos como de validez universal. Vélez Sársfield<sup>2</sup>, por ejemplo, acusó a los hombres del 53 de haber alterado la magnífica obra constitucional norteamericana:

“Los legisladores argentinos la tomaron por modelo, y sobre ella construyeron la Constitución que examinamos; pero no respetaron ese texto sagrado, y una mano ignorante hizo en ella supresiones o alteraciones de grande importancia, pretendiendo mejorarla. La Comisión –explicó Vélez, en referencia a la de 1860- no ha hecho sino restituir el derecho constitucional de los Estados Unidos en la parte que se veía alterado. Los autores de la Constitución no tenían ni los conocimientos ni la experiencia política de los que formaron el modelo que truncaron.”<sup>3</sup>

La Constitución, entonces, como corrige Vélez, no debe ser solamente el producto del consentimiento de los pueblos, además ha de amoldarse al ejemplo de la única república constitucional y federal existente. Estas dos ideas que se formularon en 1860

---

<sup>1</sup> *RC60*, pp. 72-73.

<sup>2</sup> Sobre el importante papel que le cupo a este jurista en la asamblea de 1860, cf. HARO, Ricardo “Dalmacio Vélez Sársfield y su labor con motivo de la reforma constitucional”, en Autores Varios, Homenaje a Dalmacio Vélez Sársfield, Academia Nacional del Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba: Argentina, t. IV, 2000, pp. 177-208; y RECCHIA, Giorgio, “La contribución de Vélez Sársfield a las disciplinas publicísticas y al «constitucionalismo latino»”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 76, abril-junio 1992, especialmente pp. 48 y ss.

<sup>3</sup> *RC60*, Discurso del miembro informante, sesión del 25-IV-60, pp. 141-142.

nos dan ya una pista del proyecto estatal que se incubó por aquellos años: la técnica constitutiva del Estado que se despliega a través de la Constitución es considerada neutral, independiente hasta cierto punto de la realidad nacional. Se trata de la afirmación de una idea que está implícita en los convencionales, quienes aceptan que a pesar de carecer de hábitos políticos acordes al sistema republicano que sanciona y recoge la Constitución, ésta es un resorte adecuado para generar esos hábitos, como lo afirmó Gutiérrez en Santa Fe<sup>1</sup>. Esta tesis, que nadie combate abiertamente, parece basarse tanto en una confianza ilimitada en las posibilidades de la naturaleza humana, como la fe en el valor pedagógico y progresista de la ley y la Constitución.

Mas aquí es conveniente distinguir los dos momentos del proceso constituyente, porque entre 1853 y 1860 hay una insensible distancia que se irá acortando a medida que el texto constitucional se perfile definitivamente. La convención santafesina comenzó con ciertas reservas acerca de la posibilidad de dar una Constitución con las solas luces de la razón, apartada de la experiencia. Es, por ejemplo, la tesis -para algunos dilatoria- de Zuviría<sup>2</sup>, cuando señaló que el hombre público no puede guiarse sólo por la luz de la razón y la conciencia, porque siendo éstas buenas conductoras del hombre privado no lo son en el político, que tiene un marco histórico delimitante. Por eso dijo: “La experiencia por lo común no está de acuerdo con las verdades especulativas.”<sup>3</sup>

Se puede decir, sin temor a equivocarnos, que los hombres del 53 tuvieron una visión pesimista o al menos no tan optimista sobre los resultados del proyecto constitucional que estaban emprendiendo. Fueron varios los convencionales que llamaron la atención sobre la imperfecta constitución de la naturaleza humana; por ejemplo, Seguí, quien luego de señalar que en asuntos de esta índole se mezclaban pasiones mezquinas, ambiciones egoístas y malas costumbres, advirtió:

“Donde hay hombres, hay miserias - hay debilidades - hay vicios - suele también haber crímenes - Es necesario marcar la diferencia - La política consiste en neutralizar su acción, en desvirtuar su influjo, en utilizarlo todo para el bien público.”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> *ACA*, pp. 479-480.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión preparatoria del 17-XI-52, p. 407.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 20-IV-53, p. 470.

<sup>4</sup> *Ídem*, sesión del 29-XI-52, p. 427. El propio Seguí en la sesión del 29-IV-53 señaló que “en toda disposición era necesario tener en cuenta las debilidades humanas en cuyo nombre se habla” (*ídem*, p. 532).

En algunos casos, esta perspectiva venía propuesta desde un fondo religioso, como ocurre con Leiva cuando, al debatirse sobre los problemas relativos a la religión y su relación con el Estado, sentenció la necesidad de la religión y propagación del Evangelio, habida cuenta que los hombres eran “débiles y frágiles llenos de miserias y pasiones”<sup>1</sup>. En este punto -la invocación de la religiosidad humana como paliativo de la imperfección de las obras e instituciones políticas- hay un puente que se tiende para conectar a los hombres de Santa Fe con los porteños opuestos a la reforma constitucional. La figura de Félix Frías, entre estos últimos, es importantísima, pues hablando en nombre de ese sector dijo que no tenía su grupo la pretensión de creer que la Constitución de 1853 era perfecta, no obstante mantener la idea de que debía aprobarse en su totalidad sin modificaciones; y agregó:

“yo pienso que si hay algo que corregir en esta tierra, no son las instituciones; y no doy grande importancia al esfuerzo que se hace por perfeccionarlas”<sup>2</sup>.

Un última instancia, Frías -como veremos al tratar sobre la cuestión religiosa- sólo confía en la libertad humana regida por la religión, o, para decirlo en sus propias palabras: “todo es tiranía en un país, incluso [sic] la libertad, cuando falta en la conciencia del hombre la luz de la verdad y el freno de la regla moral”<sup>3</sup>.

Sin embargo, los hombres del 53 ven con mejores ojos el fruto de sus trabajos cuando la tarea se va concluyendo. Así, en la *Minuta de Comunicación al Director Supremo*, leída y aprobada en la sesión del 5 de mayo de 1853, debida posiblemente a la pluma de Zuviría, se dice:

“Dios crió al hombre bueno y sociable bajo todas las latitudes. El Argentino lo es, y por serlo, su sangre generosa ha corrido a torrentes - El sentimiento de lo justo lo ha hecho reclamar, tal vez con exageración, la justicia; el sentimiento de la dignidad, los derechos de libertad, seguridad y propiedad - Sus instintos de progreso lo hacen reclamar con impaciencia todas las mejoras y todas las relaciones morales, intelectuales y comerciales.”<sup>4</sup>

El cambio de mira del propio Zuviría, el nuevo enfoque aplicado al hombre y la Constitución, sigue apoyándose en una base religiosa. Paradójicamente la religión que

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 27-IV-53, pp. 524-525.

<sup>2</sup> *RC60*, sesión del 27-IV-60, p. 163.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 11-V-60, p. 317.

<sup>4</sup> *ACA*, p. 549.

servía para criticar o desconfiar en los planes constitucionales, ahora es el fundamento de sus designios progresistas. Pero será en la convención de Buenos Aires donde el optimismo aparezca matizado, secularizado. Es Sarmiento otra vez la voz cantante. Al plantearse cómo habría de procederse si el gobierno federal no obraba bien, dijo Sarmiento que cabía presumir la mala fe, porque en ese caso

“no puede formularse artículo ninguno para que preste protección a los Estados pequeños contra los grandes (...); en estos casos no podemos hacer otra cosa que confiarlo todo a la Providencia y a nuestros buenos puños, que es lo que puede hacer que las cosas vayan por donde deben ir. No conozco otro remedio al mal”<sup>1</sup>.

Aunque confuso al expresarlo, Sarmiento quiere decir que una Constitución tiene necesariamente por base la buena fe, el recto proceder del Gobierno, porque de lo contrario no habría Constitución. En otros términos: no puede construirse constitucionalmente un Estado sobre la base de la malicia del hombre y del gobierno; al contrario, debe presumirse la rectitud, cuando no la bondad, en el actuar; debe depositarse toda la confianza en “nuestros buenos puños”, en la voluntad humana y gubernamental, que actuará correctamente.

Queda así cerrado el círculo: consentimiento de los pueblos, seguimiento del modelo republicano estadounidense, confianza en la obra humana, optimismo en las instituciones que la Constitución diseña y en los poderes que se otorgan al gobierno, son las bases del nuevo Estado, los cimientos de la estatalidad a la que se encomendó la obra progresista que transformaría la faz de la Nación. Casi todos los constituyentes entendieron que la Constitución ponía fin a luchas históricas y que, por tal motivo, era ella prenda de paz y unión, debiendo recoger, de un lado, el resultado de esas luchas, y, del otro, los principios fundamentales de los “pueblos democráticos y civilizados”, como se expresa en la *Minuta de Comunicación al Director Supremo* ya sancionada la Constitución en 1853. Argentina podía comenzar a andar la senda de esos pueblos desde que ha dado sanción a

---

<sup>1</sup> RC60, sesión del 27-IV-60, p. 171.

“una Constitución que garante todas las aspiraciones, todos los intereses, todas las ambiciones y partidos legítimos, bajo la sumisión a la ley, y a las autoridades que los moderan, imprimiéndoles su acción legal y útil”<sup>1</sup>.

## II- LOS SEDIMENTOS IDEOLOGICOS DE LA CONSTITUCIÓN

Pasemos ahora al centro de nuestro examen de las convenciones de 1853 y 1860, el estudio de las ideologías que darán un perfil y un sentido la Constitución que finalmente permitirá la formación y desenvolvimiento del nuevo Estado argentino. Antes de entrar en materia, una última advertencia: cuando las ideologías de las que estamos tratando son consideradas en el contexto argentino hay que tener presente que su recepción no es plena ni acabada. En buena medida, se trata de ideologías en desarrollo, que estaban madurando y que, en innumerables ocasiones, se fusionaban con otros modos de pensamiento (como el romanticismo) o con otras concepciones generales de la vida (como el catolicismo). Por eso es que la Constitución y las políticas que se impulsan desde su texto tienen por lo general un grado elevado de sincretismo, de conciliación de ideas a veces opuestas. Y también, por qué no reconocerlo, un carácter inacabado, incompleto.

El liberalismo, en el contexto antes señalado, es sin duda la ideología por excelencia; y es que no podía ser de otra manera, porque en los espíritus existía la firme creencia de que se actuaba conforme a los tiempos, que la Constitución que se sancionaba estaba de acuerdo al clima intelectual y moral de la nueva época en que se vivía. Así lo expuso Seguí cuando dijo que no negaría su voto “a un documento que simboliza las ilustradas creencias del espíritu humano reinantes en el mundo”<sup>2</sup>. Al liberalismo vendrán prendidos, como matices suyos, el conservadorismo, el catolicismo y ciertos aires democráticos. Es que hay una matriz ideológica primaria e inconfundible que da forma al nuevo Estado: es la que brinda el liberalismo. Nos detendremos en mostrar cómo se manifestó el liberalismo al tener que ir dando forma a los diversos aspectos del nuevo Estado constitucional.

### A) LA IDEA DE CONSTITUCIÓN

---

<sup>1</sup> ACA, sesión del 5-V-53, p. 549.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 27-XI-52, p. 422.

La idea constitucional predominante fue claramente liberal, tanto en el 53 como en el 60, pero se formuló nítidamente en los debates de la primera convención. Un ejemplo de esta visión constitucional aparece en las expresiones del Diputado Zapata, que manifiesta su adhesión al liberalismo en la definición de Constitución, en lo que es y debe ser la Constitución. Leamos sus palabras: “Una Constitución como la que aconseja el Proyecto, que sea la verdadera expresión de las necesidades del País, donde Pueblos y Gobiernos aprendan a conocer sus derechos y sus deberes. Una Constitución, porque ella sola puede crear una autoridad fuerte y vigilante, pero una autoridad prudentemente dividida entre poderes de límites fijos, que al mismo tiempo de hacer imposible su abuso, pueda garantizar a sus ciudadanos en el goce de sus derechos.”<sup>1</sup>

Aquí han quedado plasmados los elementos de la concepción racionalista liberal de Constitución: garantía del orden, porque ella es quien crea el orden mismo; división y control de poderes estatales; reconocimiento y protección de los derechos y garantías individuales<sup>2</sup>. En algunos casos se llega mucho más allá, como cuando, por ejemplo, se justifica que pueda darse una Constitución en un país que carece de tradiciones y hábitos constitucionales. Tal el caso de Juan María Gutiérrez, cuando al contestarle a Zuviría -quien, como veremos, no aceptaba en principio una Constitución meramente teórica- expuso un concepto racionalista de Constitución. Dijo, aludiendo a un distinguido político que

“sólo había dos modos de constituir un país: tomar la Constitución de sus costumbres, carácter y hábitos, o darle el código que debía crear ese carácter, hábitos y costumbres, si no los tiene.”

Gutiérrez, que no es torpe, reconoce con Zuviría que el pueblo nuestro carecía de esos hábitos necesarios que la república a fundar reclamaba, pero creyó que la Constitución era el medio para dárselos, porque la Constitución no es otra cosa que el mismo pueblo, que la Nación “hecha ley”, según dijo, encerrada en un código que es la

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión 20-IV-53, p. 483.

<sup>2</sup> La bibliografía sobre este tema es abundantísima, y a título ejemplificativo remitimos a: FRIEDRICH, Carl J *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, FCE, México, 1946, pp. 123-170; GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 6ª ed., Revista de Occidente, Madrid, 1961, cap. II, pp. 33 y ss., y cap. V, pp. 99 y ss.; JELLINEK, Georg *Teoría general del Estado* (1911), Albatros, Buenos Aires, 1978, cap. XV, pp. 381 y ss.; FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales*, Ed. Trotta, Madrid, 2007, KRIELE, Martin, *Introducción a la Teoría del Estado*, Depalma, Buenos Aires, 1980, pp. 163 y ss., y 365 y ss.; y SCHMITT, Carl *Teoría de la constitución*, Revista de Occidente, Madrid, s/f, toda la Sección Primera y el cap. 12 de la Sección Segunda; etcétera.

santa “tiranía de la ley” a la que todos los argentinos se rendirán (y se rinden) gustosos<sup>1</sup>. Y Huergo es igual de claro: llama a la Constitución “el muro de bronce” en el cual quedan frustrados “los esfuerzos impotentes de la anarquía y del despotismo”; si no tenemos hábitos y costumbres constitucionales, si carecemos de tradiciones constitucionales y de orden, no hay por qué preocuparse, pues la misma Constitución, cumpliendo un rol pedagógico, será la que cree el orden, inculque los nuevos principios en la sociedad y provoque el comportamiento adecuado de los ciudadanos.

“Las Constituciones -explicó Huergo- son unas veces el resultado y muchas otras la causa del orden moral de las Naciones. En Inglaterra, en los Estados Unidos, ella ha sido el resultado del orden y de las buenas costumbres. Entre nosotros, como en muchas otras partes, ella será la causa, ella será la que morigere nuestros hábitos y la que eduque nuestros Pueblos.”

La idea de los constituyentes sobre el contenido de la Constitución está también calcada del liberalismo. Es, por ejemplo, el caso de Gutiérrez, quien tenía claro que la misión de una Constitución era básicamente la de “declarar y reglamentar los derechos y garantías que han de hacer libres y felices a los hombres que habiten nuestro suelo”<sup>2</sup>. Y una vez sancionada la Constitución, en el proyecto de *Minuta de Declaración* que propuso Zuviría y fue finalmente aprobado<sup>3</sup>, se afirma lo siguiente sobre el contenido de la Constitución:

“Así ha parecido natural y forzoso seguir en la Constitución una serie de consecuencias que se encadenan. Unidad e independencia del territorio Nacional; libertad y garantía de los hombres que lo habitan; libertad e independencia provincial; Gobierno Federal, garantía del libre ejercicio de los derechos y funciones de todos los poderes organizados.”

En suma, todos estos conceptos reflejan la presencia fundamental del liberalismo al momento de organizar constitucionalmente el nuevo Estado<sup>4</sup>. Sin embargo, del hecho de haber prevalecido no puede seguirse que haya sido la única ideología que disputara el sentido y el concepto de la obra constituyente. Enfrente estuvo un conservadorismo

---

<sup>1</sup> ACA, sesión del 20-IV-53, pp. 479-480.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 24-IV-1853, p. 511.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 3-V-1853, p. 540.

<sup>4</sup> Valga un último ejemplo: “La Constitución -afirmó José María Gutiérrez en la convención de Buenos Aires- no puede referirse sino al deslinde de los poderes públicos y a las garantías que acuerda a los derechos del ciudadano.” RC60, pp. 334-335.

difuso, que acabó por plegarse en 1853 al resultado de la Convención, y que en 1860 rechazó la idea reformista del grupo porteño que dominó los debates. Los párrafos largamente conocidos del discurso de Zuviría del 20 de Abril de 1853, en el que expresa toda su teoría constitucional<sup>1</sup>, trasuntan nítidamente una concepción historicista y antirracionalista propia del conservadorismo o de un liberalismo tamizado por historicismo ecléctico<sup>2</sup>. Tómese el siguiente ejemplo, extraído de la *Minuta de Declaración* leída por Zuviría en la sesión del 24 de Abril de 1853:

“En estas materias [se refiere a las políticas y constitucionales], ligar el pasado al presente con las modificaciones y cautelas que la razón aconseja, es haber encontrado la solución propia de nuestro problema social.”<sup>3</sup>

Pero el aporte más importante que realiza Zuviría es el de una visión histórico tradicional de la Constitución. Zuviría, en la sesión preparatoria del 17-XI-52, señaló a los convencionales santafesinos “que había un error en establecer que la luz de la razón y de la conciencia debía ser la sola guía de un diputado en el desempeño de su misión - que había gran diferencia entre la conciencia del hombre privado y del hombre público - que la del hombre público debía arreglarse a las leyes fundamentales, a los pactos preexistentes, como la de los jueces tenía que arreglarse a los códigos. Que para los actos públicos la conciencia es una guía muy incierta (...) Que la conciencia debe guiarnos sólo en el mejor modo o forma de hacer efectivas y garantizar esas leyes fundamentales preexistentes”<sup>4</sup>.

En otros términos: para Zuviría hay vínculos históricos y políticos anteriores a la tarea constituyente que limitan la libertad de la conciencia y de la razón, que

---

<sup>1</sup> Para el caso de este discurso de Zuviría y su comparación con similares conceptos de Alberdi, ver Dardo PÉREZ GUILHOU, *Facundo Zuviría y la organización nacional. Su nacionalismo liberal*, Depalma, Buenos Aires, 1988, especialmente pp. 83-95. Para otra interpretación, cfr.: DÍAZ ARAUJO, Enrique, *Hombres olvidados de la Organización Nacional. Facundo Zuviría*, Ed. de la Facultad de Filosofía y Letras de la U. N. Cuyo, Mendoza, 1991.

<sup>2</sup> Que es también típico en Alberdi. Cf. ALBERINI, Coroliano, “La metafísica de Alberdi” (1934), en *Precisiones sobre la evolución del pensamiento argentino*, Ed. Docencia - Proyecto CINA, Buenos Aires, 1981, pp. 95-108.

<sup>3</sup> *ACA*, p. 541. También es conservadora la declaración antirrevolucionaria que se contiene en la *Minuta de Comunicación al Director Supremo*, debida posiblemente a la pluma de Zuviría, en uno de cuyos párrafos se dice: “El Congreso obligado por la naturaleza de sus graves tareas a meditar sobre el destino de las sociedades y sus revoluciones se ha imbuido de la idea, de que las revoluciones sólo son legítimas, cuando salvan las ideas, los pueblos, sus intereses esenciales, la honra entre ellos y los derechos que la humanidad emancipada por el Cristianismo, ha afirmado por la civilización. Nuestro lúgubre pasado, antes de Mayo de 1851, justificaba una revolución, si hay alguna que pueda ser necesaria. Pero legitimarla sólo podía el intento y la reparación. El Congreso encontró aquel en el válido programa del 1º de Mayo de aquella fecha.” Ídem, sesión del 5-V-53, p. 548.

<sup>4</sup> Ídem, p. 407.

constituyen más un antecedente inexcusable que un obstáculo a la imaginación y la ingeniería constituyente. En la Convención del 60 esta crítica del conservadorismo al liberalismo ilustrado viene de la mano de otro católico, Félix Frías, y se basa en el pesimismo o escepticismo antropológico, supuesto básico que le lleva a desconfiar de los planes perfectos, de las constituciones decretadas.

“Desde el origen de la revolución –dijo Frías- han padecido los hombres públicos de toda la América del Sud el error de creer que bastaba decretar la República y las instituciones libres, para que el gobierno democrático y la libertad existieran.”<sup>1</sup>

Volviendo a Zuviría –pues ya retomaremos las enseñanzas de Frías-, el representante por Salta, en su famoso discurso del 20 de Abril, explicó mejor y con mayor detenimiento su punto de vista sobre la naturaleza de la Constitución. Comenzó por señalar la complejidad de toda Constitución: “La ciencia del Legislador no está en saber los principios de derecho Constitucional y aplicarlos sin más examen que el de su verdad teórica; sino en combinar esos mismos principios con la naturaleza y peculiaridades del país en que se han de aplicar; con las circunstancias en que este se halle, con los antecedentes y acontecimientos sobre que se deba y pueda calcular: está en saberse guardar de las teorías desmentidas por los *hechos* ya sea por la falsedad de ellas o por su mala aplicación. Está en conocer también todos los elementos materiales y morales que encierra la sociedad sobre que va a legislar. Esta finalmente en saber juzgar todas las pretensiones e intereses discordantes de los pueblos que constituyen dicha sociedad.”

La Constitución es, entonces, una obra en la cual lo teórico se combina con lo práctico, donde las ideas se someten al juicio prudente de las circunstancias y los hechos, en donde las especulaciones obran sobre precedentes, antecedentes y accidentes. Para Zuviría esto estaba perfectamente demostrado, pues a su juicio nuestra alocada historia era un ejemplo evidente de que los principios y las teorías no eran suficientes para dar una organización política aun país.

“Queriendo ensayar cuanto hemos leído y buscando la libertad constitucional en libros o modelos y no en el estado de nuestros Pueblos y nuestra propia historia; hemos desacreditado esos mismos principios con su inoportuna y hasta ridícula aplicación; porque aún el mérito y la virtud se desacreditan, desde que sean proclamados con

---

<sup>1</sup> RC60, sesión del 11-V-60, p. 315.

exageración o inoportunidad. Quizá de esta causa más que de otra, parte la ruina de nuestros malogrados ensayos. La experiencia -adujo Zuviría- por lo común no está de acuerdo con las verdades especulativas.”<sup>1</sup>

A partir de las afirmaciones anteriores derivará Zuviría la importancia de la costumbre en la formación de la Constitución de un pueblo, al punto que la ausencia de costumbre sobre determinado gobierno parece inhabilitarlo en la práctica. En su octava proposición sobre la organización constitucional, afirmaba categóricamente que si donde “no hay costumbres republicanas, la República es la peor de las formas”, entonces, “cuando los Pueblos no está preparados para recibir una Constitución, la *Constitución* es el peor de los remedios que se puede aplicar.” Y en la novena proposición añadía que esa preparación para recibir la Constitución no debía buscarse en la mente de los Legisladores, “sino en las costumbres, opinión, hábitos públicos y en la disposición de los espíritus para recibirla, observarla y acatarla como símbolo de su fe social y política.”<sup>2</sup> En esto coincidiría cabalmente Félix Frías siete años después, cuando, ante la convención porteña, no se cansó de destacar es la *importancia constitucional de las costumbres*. Dijo que un pueblo “no es libre por sus leyes, sino por sus costumbres”; y contrapuso el caso de Inglaterra al de Méjico: el primero, afirma Frías, sin Constitución escrita, es el pueblo más libre del mundo; el segundo, con una Constitución perfecta, copiada de los Estados Unidos, vive en la anarquía mientras la Nación norteamericana “sigue en la senda de su colosal engrandecimiento”<sup>3</sup>. Esos hábitos y costumbres sobre los que se edifica la organización constitucional de una Nación constituyen su trama histórica, que el constituyente debe consultar inevitablemente, pues «determinan o condicionan» lo posible en materia tan compleja.

Zuviría lo expuso soberbiamente en su famoso discurso:

“El hombre público, y en especial el Legislador, no puede dejar de prestar atención al tejido de antecedentes y circunstancias de que se compone la historia de cada país, de cada época y aún de cada individuo influyente en la sociedad. Sólo ese *tejido* revela el verdadero carácter de los Pueblos, de los sucesos, de las épocas, de los individuos y de su influencia social. Sólo el conocimiento y examen de ese *tejido* puede avisar la oportunidad de constituir una Nación y fijar su incierto y vacilante destino. Sin ese

---

<sup>1</sup> ACA, p. 470.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 472.

<sup>3</sup> RC60, sesión del 11-V-60, pp. 315 y 316.

examen, todo será aventurado, todo será un ensayo, y las Constituciones no son materia de ensayos sino el término de ellos.”<sup>1</sup>

Por eso el valor y la eficacia de las instituciones dependen de su relación con estos elementos. Las instituciones y las constituciones se definen desde una perspectiva historicista: “no son sino la fórmula de las costumbres públicas -dijo Zuviría-, de los antecedentes, de las necesidades, carácter de los Pueblos y expresión genuina de su verdadero ser político”. Entonces, su bondad y su aceptación por los pueblos dependen de su acomodamiento a su historia<sup>2</sup>. Zuviría concluye defendiendo el método constitucional de los grandes pueblos, especialmente el de Inglaterra: su constitución no reposa sobre las teorías sino sobre los hechos, “conquistados de tiempo en tiempo; registrados y consignados a medida que se conquistaban”<sup>3</sup>. Ataca, en consecuencia, el método racionalista, diciendo que “no es político ni lógico” el procedimiento que consiste en “acomodar y vaciar los Pueblos en la Constitución, en vez de acomodar y vaciar ésta en aquellos”<sup>4</sup>.

Con todo, el esfuerzo teórico de Zuviría en 1853 y de Frías en 1860, tuvo variada fortuna: los hombres de Santa Fe, no obstante estar influenciados por el liberalismo, supieron producir un texto constitucional que tenía una buena dosis de singularidad y originalidad, pues incorporaba antecedentes, circunstancias y costumbres de nuestro pueblo; los hombres de Buenos Aires, en cambio, se dejaron encandilar por el modelo norteamericano y quisieron remedarlo, quitándole a la Constitución algunas notas típicas y peculiares que eran el resultado de nuestra historia. Mas, en uno y otro caso, predominó la idea de una Constitución sencilla, simple, poco reglamentarista, abierta a las circunstancias que devendría de su aplicación en el futuro. Esta fue la tesis de Fray Manuel Pérez, expuesta cuando se discutió la libertad de cultos, ocasión en la que critica la tónica que, entendía, quería darse a la Constitución, reclamando que se limitara a lo que debe ser el contenido de la Ley Fundamental.

“Que en lo político como en lo físico -explicó Pérez- todo era sucesivo y gradual, y que al dar la Constitución no se debía olvidar esta regla; que querer arreglarlo todo aun lo que es del dominio del porvenir y fijar lo que de suyo es contingente, sería falsear la

---

<sup>1</sup> *ACA*, p. 472.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 473.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 474. Sin embargo no hay que confundirse, explica Zuviría, porque la Constitución no es el reflejo de hechos simultáneos sino sucesivos.

<sup>4</sup> *Ídem*, p. 478.

Constitución misma que debe ser fija e inmutable. Que arreglarlo todo en la Constitución presente, es exigir que los sucesos y circunstancias que sobrevengan se arreglen a sus disposiciones; y que siendo esto aventurado, cuando no imposible, esa Constitución estaría siempre falseada y sucumbiría.”<sup>1</sup>

Otra idea, aquella según la cual la constitución es una limitación del poder, concepto específicamente liberal, estuvo vigente entre los convencionales. Ya vimos las palabras de Zapata y de Gutiérrez en 1853, en las que se ratifica esta opinión firme del liberalismo, que será sustentada en 1860 por Sarmiento, quien citó como autoridad indiscutida las siguientes palabras del político norteamericano Webster: “el primer objeto de un pueblo libre es salvar sus libertades y esto se consigue por medio de restricciones constitucionales, y del deslinde de los poderes públicos”<sup>2</sup>.

Mitre adhirió a esta tesis, explicando que la Comisión Redactora, de la que había formado parte, había adoptado

“la teoría en general, de que la perfección del gobierno representativo consiste en la completa independencia de cada uno de los poderes, para que ninguno de ellos salga de su órbita y que no se produzcan en [sic] conflictos ni choques”<sup>3</sup>.

El ingrediente liberal en la Constitución que limita a los poderes públicos y preserva los derechos y garantías individuales, es la división y distribución de las competencias entre órganos diferentes del poder, tema que abordaremos en otro lugar.

## B) LA REPRESENTACIÓN

Otro tema debatido y que pertenece también a la tradición intelectual del liberalismo es la idea de representación, que se expuso en diversos pasajes de ambas convenciones. Zuviría, al dar lectura al discurso de instalación del Congreso en santa Fe, dijo de los representantes que ellos “son la verdadera avanzada de los pueblos: ellos dan el ejemplo de lo que deben hacer.”<sup>4</sup> Lo que Zuviría quiere significar es que el representante está por sobre el pueblo, no responde a su mandato sino que señala al pueblo el camino correcto<sup>5</sup>. Sobre esta idea avanzó el propio Zuviría en su discurso del 20 de abril de

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 24-IV-1853, p. 513.

<sup>2</sup> *RC60*, sesión del 27-IV-60, p. 157.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 1-V-60, p. 215.

<sup>4</sup> *ACA*, sesión del 20-XI-52, p. 413.

<sup>5</sup> Empero, varios Diputados sostuvieron la teoría tradicional del mandato vinculante, no liberal, del lazo representativo que liga a los representantes con sus pueblos. Por ejemplo, Zapata se pregunta: “¿Con qué

1853, oportunidad en la que dijo que, en el ejercicio de su cargo, sólo escucharía “la voz de mi conciencia” que la Patria le había asignado como guía; que un Diputado debía a su Patria sus acciones, su ser, su misma vida, su crédito y popularidad, mas no su conciencia ni sus ideas, pues con ella es como sirve a la Patria. Y recalcó:

“Toda reserva, todo temor, en la franca expresión de nuestras opiniones sobre tan grave asunto, comprometería además el crédito de nuestra *libertad e independencia* individual, tan necesarias a la legalidad de nuestros actos.”<sup>1</sup>

El representante es libre e independiente; sólo se guía por las normas que le dicta su saber y no debe a su mandante, la Patria, más que el buen desempeño de su función, sin que ello importe el sacrificio de sus ideas y convicciones. No hay, para Zuviría, ninguna clase de mandato que constriña al representante a actuar en determinado sentido. A estos conceptos, típicos del liberalismo afrancesado, se suma la idea de que los representantes deben pertenecer a lo más selecto de los pueblos. Si bien Zuviría ya había hecho mención a esta cuestión al colocar a los representantes por encima del pueblo o de los pueblos de donde provenían, fue Fray Manuel Pérez quien lo expuso con mayor vigor: “Que la parte sensata y culta de nuestras poblaciones -explicó- era muy pequeña en comparación de las masas incultas aún y sin costumbres. Que en nuestras instituciones representativas no habían entrado hasta hoy todos los elementos sociales que deben formarlas, para que sean la verdadera expresión de las necesidades de los pueblos. Que la riqueza, la industria, la fuerza, el clero y todos los demás elementos sociales debían tener allí su órgano y su voz. Que los pueblos estaban todavía en la infancia, y que las instituciones debían estar en relación con sus costumbres.”<sup>2</sup>

La idea de la representación política en la Convención del 60, si bien no tuvo un carácter exclusivamente liberal, fue sostenida por Vélez Sársfield para oponer la teoría republicana de la Constitución norteamericana a las ideas democráticas que había expuesto Sarmiento<sup>3</sup>. Dijo Vélez que aquella Constitución determinaba que su Gobierno “ha de tener formas, que no ha de ser gobierno directo de la democracia”, porque en el

---

derechos podríamos hoy volvernos contra nuestros comitentes, contra los mismos de quienes recibimos los poderes con que ocupamos estos asientos (...)?” (*idem*, sesión del 20-IV-1853, p. 481) En la misma sesión Huergo señaló que los pueblos les habían otorgado “sus poderes para representarlos” y que los Diputados han reconocido esto “al aceptar su mandato” (*idem*, p. 483). El término mandato, para designar los poderes de los convencionales, y la palabra mandante, para referirse a los pueblos, los usa Lavaysse en la misma sesión (*idem*, p. 484).

<sup>1</sup> *ACA*, p. 469.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión 29-XI-1852, p. 429.

<sup>3</sup> *RC60*, sesión del 27-IV-60, p. 165.

“sistema representativo republicano los pueblos nunca obran directamente, sino por medio de agentes públicos que los representen”. Si la Constitución adoptaba el sistema representativo y no la democracia, era necesario reconocer que quienes gobernaban eran los representantes y no el pueblo. “El sistema representativo republicano -concluyó Vélez- no exige que los pueblos se gobiernen por sí, sino por medio de regentes que los representen.”

En el número 4 de *El Redactor* se revela que a los hombres de Buenos Aires se les planteó el problema que el régimen representativo trae consigo: cuál es la mejor manera de evitar que a las asambleas lleguen hombres que no tenga instrucción ni sean notables. Según los registros de la Comisión Redactora, prevaleció la tesis de no limitar el sufragio ya que se creía que “el sistema representativo queda salvado, y la deficiencia personal remediada, por las luces de la mayoría”. En los cuerpos deliberantes, se agregaba, “es la voluntad la que da el voto, sirviendo las altas inteligencias, que son pocas, para determinarlo y dirigirlo”<sup>1</sup>. No puede dejar de señalarse el optimismo de esta frase: el sistema representativo por sí mismo decantaría a los mejores de entre todo el pueblo, que serían elevados al nivel de representantes; y si entre éstos apareciera alguno que no tuviera las condiciones para servir en el cargo, las “altas inteligencias” determinarían y dirigirían a los menos capacitados.

Por estas razones, el concepto de democracia que se tiene entre los constituyentes es, generalmente, un concepto liberal, como surge de las palabras de Mitre cuando, contestándole al Sr. Carrasco, sostuvo: “en las democracias modernas tenemos que sujetarnos a otros principios<sup>2</sup>, sobre todo en los gobiernos representativos, en que la soberanía es delegada.”<sup>3</sup> Es decir: la democracia estuvo siempre amortiguada por los principios liberales, matizada por la representación y la supremacía o independencia de los representantes<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 377.

<sup>2</sup> Carrasco había propuesto una fórmula de juramento en la que los convencionales se comprometían a consultar los intereses del pueblo (sesión del 23-I-60, *RC60*, p. 43).

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión preparatoria del 23-I-60, p.45.

<sup>4</sup> Propio del liberalismo republicano parece también el concepto de temporalidad en el ejercicio de los cargos. En el N° 4 de *El Redactor* se sostiene la importancia de la rotación en los cargos como un elemento de la República representativa: “Que los obstáculos puestos a la renovación de las personas, prolongando la duración de sus funciones en las Repúblicas, o a la reforma de las leyes –se dice-, producen el malestar permanente de la sociedad sobreviniente, y la revolución por desesperar de los medios legales para hacer admitir los hombres nuevos, o las nuevas ideas.” Cfr.: *ídem*, p. 375. La mención de este principio apuntaba a criticar “la duración del empleo de Senador”, que se basaba en la

Sin embargo, durante la convención del 60, Sarmiento, que apareció como el abanderado del liberalismo a la americana, mezcló en sus discursos también elementos democráticos. Este incipiente democratismo sostiene como principio de legitimidad la soberanía del pueblo. En la sesión del 27 de abril, al discutirse la modificación del artículo 5º, dijo adherir al “principio popular democrático”, y que si una Legislatura sancionaba una Constitución, ella representaba más la “soberanía popular”<sup>1</sup>. Y en otra ocasión expuso el concepto que “jamás la conciencia pública puede admitir que se le pueda otorgar una Constitución, es un derecho propio inalienable de los pueblos; para los pueblos; porque la Constitución tiene otra base que es la voluntad del pueblo, no la voluntad del Gobierno”<sup>2</sup>.

Sarmiento insistió en sus ideas populares, que creía compatibles con el sistema representativo, pero que le daban un matiz más personal y más democrático. Cuando en la Comisión Redactora se planteó el tema de la reforma de la Constitución, un miembro sostuvo que, en esta materia, no se podía poner freno a la soberanía popular, “pues esto nace de la naturaleza misma del sistema, que reconoce por principio fundamental la soberanía del pueblo; de donde resulta, que la manifestación de la voluntad del pueblo de hoy, no teniendo tampoco medio alguno de evitarlo; y que de todos modos, siempre sería insensatez imponerse a sí mismo el deber de no remediar sus propias faltas”.

Estas palabras bien pueden atribuirse a Sarmiento<sup>3</sup>, quien públicamente había elogiado al pueblo, llamándolo *el gran y sabio elector*. Sostuvo Sarmiento que era “la inteligencia colectiva de los pueblos” la que hacía “las grandes cosas”; recurriendo a las expresiones de un “sabio norteamericano”, afirmó creer que aunque el elector de las legislaturas estuviera animado por grandes pasiones y no fuera excelente la capacidad del electo, al examinar “el conjunto de las leyes que estos hombres han hecho admiro la sabiduría que todas ellas respiran y me tranquilizo”<sup>4</sup>.

En suma: el fondo liberal de la representación política se vio coloreado por aires más democráticos, populares si se quiere, pero que tienen un valor más retórico que práctico,

---

Constitución de Chile, donde se había tenido “la mira manifiesta de hacer más estable la política tradicional en el Gobierno”, pero no lo había logrado.

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 164. El concepto es más bien oscuro, pero parece implicar que mientras más próximo se esté al pueblo más conectado se está con la soberanía.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 7-V-60, p. 249.

<sup>3</sup> Cfr.: el N° 5 de El Redactor, en *ídem*, p. 385.

<sup>4</sup> *Ídem*, sesión del 1-V-60, p. 221.

pues las ideas sarmientinas no pasaron de eso, de ser ideas, sin calar en las instituciones que la Constitución establecía.

### C) GOBIERNO CONSTITUCIONAL: DIVISIÓN Y FORTALEZA DE LOS PODERES

Un aspecto central de las convenciones está dado por las concepciones acerca de cómo se creyó que debía ser el nuevo Estado constitucional en lo que hace a los poderes de que debía dotársele. La importancia de este aspecto de la Constitución es clave porque, no obstante el carácter generalmente limitado y débil del gobierno, el liberalismo podía avanzar hacia la concepción de un Estado más activo, intervencionista o promotor, si se quiere.

A nuestro juicio, el desarrollo histórico que va desde Mayo de 1810 hasta Caseros y el gobierno de la Confederación, es el de un período nacional no estatal<sup>1</sup>. La conciencia de la estatalidad debe haber existido en numerosos intelectuales y políticos (Mariano Moreno, Rivadavia, Echeverría, Alberdi, Sarmiento, Mitre, etcétera), pero no pudo concretarse como realidad organizativa hasta la caída de Rosas. Por eso es que en las convenciones del 53 y el 60 debió pensarse en la manera de crear un Estado dotado de los medios para que generara una sociedad de hombres libres. Ese momento original de nuestra estatalidad, que se suscita en 1852 y se continúa por lo menos durante las tres presidencias denominadas fundacionales, es el de un Estado más fuerte que la sociedad; un Estado que debe hacer a ésta a imagen y semejanza de lo que debe ser una sociedad libre; y que, para construirse a sí mismo y formar a la sociedad que le corresponde, necesita ser potente y enérgico. Vamos a ver ahora cómo se hace presente esta teoría del Estado y hasta qué punto se la recoge en las convenciones santafesina y porteña.

En el debate de la Constitución sancionada en 1853 hay muy pocas definiciones en torno al Estado, al gobierno y la división de los poderes públicos. Una de las pocas veces en donde aparece este asunto, es en una de las intervenciones del Diputado mendocino Zapata, cuando precisó cómo debían ser los poderes dentro de la Constitución, diciendo que ella debía “crear una autoridad fuerte y vigilante”, pero que al mismo tiempo esa autoridad debía estar “prudentemente dividida entre poderes de

---

<sup>1</sup> Lo sostenemos en nuestra tesis defendida en 2004: *Estado, derecho y progreso. El Congreso Nacional y la formación del Estado argentino*, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, inédita.

límites fijos”, ya que de esa manera se hacía “imposible su abuso”, al mismo tiempo que ella permitía “garantir a sus ciudadanos en el goce de sus derechos”. Y continuó su discurso con una formulación típicamente alberdiana:

“Yo se bien, como ha dicho el Sr. Diputado por Salta [Zuviría], que la República Argentina necesita un Gobierno fuerte y vigoroso, pero quiere un Gobierno nacido de la Constitución -afirmó Zapata-, armado con todo el poder que ella le de, como ha dicho muy bien un eminente publicista argentino, en vez de dar el despotismo a un hombre, dárselo a la ley.”<sup>1</sup>

Del párrafo transcrito se deriva lo que parece ser una constante en la Convención del 53: la confianza en un poder enérgico, no en un poder débil, como mejor salvaguarda de la libertad; la presunción de que los derechos individuales están mejor salvaguardados bajo un Estado fuerte. Pero ese poder estatal, desde otra perspectiva, debía ser otorgado y delimitado por la Constitución, no podía ser más un poder personal, basado en ascendientes y dominios particulares o subjetivos, porque eso sería lo mismo que el despotismo de las personas y lo que se deseaba era el gobierno de la ley. La idea de dar todo el poder indispensable al gobierno estatal por medio de la Constitución -esto es, despersonalizar la soberanía-, que tiene su antecedente próximo en el Alberdi de las *Bases*, había sido expresada ya Zuviría en su discurso del 20 de Abril de 1853, al que contestaba precisamente Zapata. Veamos cuáles fueron las palabras de Zuviría, pues son de un valor inmenso: “He dicho -afirma Zuviría- que sólo un poder *fuerte, justo y vigoroso* puede dominar la anarquía para fundar sobre sus ruinas una Constitución y hacerla respetar como una Religión. Si señor, así lo creo.

“Pero, supuesta la Constitución, ese *poder* no podría sino emanar de ella so pena de ser arbitrario, ilegal, despótico y destructor de la misma Constitución a que deba su existencia.”

Es muy interesante la asociación de ideas en Zuviría: la existencia de una Constitución como fundamento (previo) del gobierno es lo que diferencia al Estado legítimo del dominio despótico. La Constitución por sí misma es una garantía de un gobierno entre hombres libres, portadores de derechos que serán respetados. Y, en esta hipótesis, es indiferente cómo sea el poder estatal; es más, a los argentinos les resulta conveniente que sea un poder fuerte, con nervio propio, con energía que dimane de su

---

<sup>1</sup> ACA, sesión del 20-IV-53, pp. 483-484.

mismo centro, porque derivando de la Constitución misma, ella es la que ampara sobre su abuso y evita que degenere por la senda del despotismo. La intervención de Zuviría concluyó con estas palabras: “Si huyendo de este mal [la tiranía de un poder incon- trolado], la Constitución crea un poder moderado y restringido, como debe ser en precaución del despotismo; ese poder *moderado* y restringido será débil e insuficiente para dominar la actual anarquía y hacer observar la misma Constitución.”<sup>1</sup>

Es evidente que estos hombres, singularmente Zuviría a quien estamos siguiendo, creían que el momento histórico por el que estaba pasando la nacionalidad requería de un poder fuerte que la mantuviera unida, que la dirigiera hacia la paz y que la pusiera en la senda del progreso. La excepcionalidad de la realidad argentina pesaba más que el canon del liberalismo, porque el propio liberalismo no tendría sentido sin un Estado moderno, como no lo había tenido durante los años de la dictadura de Rosas. Por otra parte, no hay que creer que aquellos hombres estaban planeando la construcción de una máquina de poder inmenso como la hemos conocido más tarde; nada más absurdo y lejano a la mentalidad de la época. Querían un Estado fuerte, pero con poderes divididos, porque desconfiaban -como todo liberal- del poder mismo, máxime cuando en sus retinas y sus corazones muchos conservaban viva la manera de desplegarse del poder en el régimen rosista anterior.

Pero, cuando se sancionaba el esqueleto de la organización constitucional con poderes perfectamente distinguidos aunque íntimamente conectados, surgieron algunos problemas. Tal lo que aconteció con relación al veto del Poder Ejecutivo. El Diputado Zapata había sugerido que era en todo caso necesaria la publicación del rechazo del veto por el Congreso para que así quedaran fijadas las posiciones y fuera posible ejercer la responsabilidad correspondiente; Juan María Gutiérrez, que secundó la idea, añadió algunas palabras que dan la idea de la responsabilidad política con que se pensaba el ejercicio de las funciones estatales, puesto “que siendo independientes los poderes y marcados sus límites -sostuvo Gutiérrez-, cuando llegan los conflictos deben presentarse ambos fuertes, ambos responsables y personificarse en cierto modo. Que si el Ejecutivo tenía prensa para ilustrar sus ideas, las Cámaras por un medio más perentorio deben manifestar también la razón por qué dictan sus resoluciones.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 475.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 29-IV-53, p. 532.

En lo que hace a la concepción general sobre el Estado y los poderes, en 1860 también reapareció una concepción liberal del poder que no se creía necesariamente reñida con la energía estatal suficiente para operar los progresos necesarios en la sociedad. Esta tesis del gobierno enérgico, que se reiterará en los años subsiguientes, se fue convirtiendo en un tópico de nuestro primer liberalismo. El *Informe de la Comisión Examinadora* se avoca a esclarecer este tema, cuando rechaza “la creencia vulgar -como se la llama literalmente<sup>1</sup>- de que, cuanto más restringidos se hallen los poderes, tanto más garantida estará la libertad”. Nada es más ajeno al pensamiento político que camina por la certeza de afirmar la necesaria fortaleza del Estado y no su debilidad.

“Por el contrario, ella [la Comisión] piensa que, los poderes han sido instituidos para garantizar la libertad -se dice en el *Informe*-; y para que su acción sea eficaz es indispensable que tengan los medios de influir sobre los medios y las cosas, moviéndose libremente dentro de las órbitas trazadas por la ley.”

Alejada de esta falsa creencia en el poder débil y el Estado impotente, en la contraposición de poder y libertad, la Comisión considera que la gran tarea constitucional del momento consistía en trazar bien las competencias del poder y de cada uno de sus órganos, de modo que hubiera armonía entre los poderes del Estado y los intereses sociales. La idea dominante de los hombres del 60, como se puede apreciar, reitera las convicciones de los del 53, pero es más afinada en la formulación ideológica, porque ahora sí aparecen enfrentados los conceptos de Estado y de sociedad. La relación equilibrada entre estos dos sujetos de la vida constitucional no podía establecerse antojadizamente, sino respetando las leyes morales: es que hay una clase de leyes que parecen regir los fenómenos políticos, como existen también las leyes del mundo físico. Las instituciones del Estado debían asentarse sobre ese suelo reglado por la naturaleza y conocido por los hombres instruidos en la verdadera ciencia del gobierno.

“El problema del gobierno consiste, pues, en dejar moverse libremente a los poderes públicos y a los intereses sociales dentro de las órbitas que le son propias -explica el mentado *Informe*-, dejándose dilatarse tanto cuanto sea conveniente y necesario, sin pretender subordinar las leyes morales a las leyes mecánicas del equilibrio. Esa leyes morales no son una incógnita en las instituciones de los pueblos libres, y ellas sirven

---

<sup>1</sup> RC60, Informe de la Comisión Examinadora, sesión del 25-IV-60, p. 121. Las citas siguientes son de este lugar.

para determinar cuándo los poderes se desnaturalizan por la absorción de facultades que no son extrañas (*sic*), o cuándo esas facultades se confunden por no trazar correctamente los límites que las separan.”

Las preocupaciones centrales de la Comisión Examinadora de 1860, en lo que se refiere a este tema, fueron volcándose hacia los mecanismos concretos de organización de los poderes del Estado. Una de las principales ideas que rondó por la cabeza de sus miembros fue la modificación de algunas normas sobre la división de poderes, buscando la manifestación de un “principio conservador”, especialmente en “la composición de los poderes constitucionales”, porque la Comisión estaba “persuadida de que nada importaba la más o menos perfección teórica de su organización, si en su composición no entran los elementos que la han de preservar y la han de hacer jugar de la manera más conveniente”<sup>1</sup>. En este principio conservador se basó la Comisión para proponer una serie de reformas, especialmente la exigencia de la residencia para los legisladores, pues siendo el Poder Legislativo “la representación del todo”, debía tenderse a que lo fuera en la realidad, es decir, a que se convirtiera en “la expresión genuina de la opinión pública, de la voluntad de las partes que componen el todo”; y también la eliminación del requisito de que la Corte Nacional de Justicia residiera en la Capital, reforma que se justificó en la necesidad de que la justicia buscara “las causas en el lugar de su origen”, siendo este el medio de “poner la justicia al alcance del pueblo, convirtiendo en realidad lo que sólo era una ficción”<sup>2</sup>.

Si en las reformas anteriores el principio conservador opera con sentido democrático o popular, pues ellas tienden a vincular el pueblo al poder estatal, hay otra manera como se le puede expresar y que es más bien liberal. En efecto, en el espíritu del *Informe de la Comisión Examinadora* se advierte una tendencia a limitar las facultades del Presidente, como se manifiesta expresamente, entre otros, en los siguientes casos: la limitación de sus facultades en caso de intervención federal<sup>3</sup>; la supresión de la atribución presidencial (contenida en el inciso 29 del artículo 83) para suspender las garantías constitucionales sin declarar el estado de sitio<sup>4</sup>; y la reforma del régimen de nom-

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 118.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 118 y 119. También entró en este capítulo de las reformas propuestas por la Comisión la introducción de un nuevo artículo sobre incompatibilidades entre cargos nacionales y provinciales.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 122.

<sup>4</sup> *Ídem*, pp. 124-125. Ver, sobre este particular, lo que se dice en El Redactor de la Comisión Examinadora, N° 4, *ídem*, pp. 381-384.

bramiento de funcionarios por el Presidente (artículo 83 inciso 23) en receso del Senado<sup>1</sup>.

Además, la Comisión ratificó la vigencia irrestricta de la completa división de los poderes. En palabras de Mitre, en la Constitución reformada se había establecido

“la teoría en general, de que la perfección del gobierno representativo consiste en la completa independencia de cada uno de los poderes, para que ninguno de ellos salga de su órbita y que no se produzcan en (*sic*) conflictos ni choques”<sup>2</sup>.

Detengámonos ahora en algunos aspectos particulares, que se vinculan a la concepción del poder y del gobierno estatal, tal como se fueron formulando en ambas convenciones.

*Representación y residencia.* En la sesión del 23 de Abril de 1853 se discutió la conveniencia o no de establecer como condición de elegibilidad la residencia de los legisladores en la Provincia por la que serían electos. Huergo, entre otros, cuestionó el requisito de la residencia porque, entre otros motivos, excluía a “la culta emigración de Chile y privaba al país del auxilio de sus luces”<sup>3</sup>. El argumento proveniente de una circunstancia histórica que no podía desconocerse, fue contestado por Gorostiaga, miembro informante de la Comisión, quien dio las razones a favor de la residencia, en tanto que de ella dependía “que los Representantes de los Pueblos -dijo- tuviesen conocimientos prácticos y exactos de lo tocante a ellos, puesto que son el eco, el intérprete de sus sentimientos, ideas y deseos: que para obtener este fin, debían conocer sus necesidades y estudiarlas de cerca para saberlas aplicar”<sup>4</sup>.

Anticipando temores que no parecían muy comunes, Gorostiaga señaló que si se suprimía la exigencia de la residencia, que la Comisión proponía, “llegaría el caso de que la Representación Nacional fuese compuesta de sólo los habitantes de Buenos Aires”. Este argumento -que cobrará sostenido vuelo en los años posteriores- fue desoído y la residencia se rechazó.

En la convención de Buenos Aires se insistió en este tema. Para justificar la incorporación del requisito de la residencia de los Diputados y de los Senadores, según los planes reformistas de 1860, Sarmiento argumentó con la “responsabilidad personal

---

<sup>1</sup> *Ídem*, pp. 125-126. Ver: El Redactor de la Comisión Examinadora, Nº 4, *idem*, pp. 379-381.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 1-V-60, p. 215.

<sup>3</sup> *ACA*, p. 518.

<sup>4</sup> *Ídem*, p. 519.

de los representantes”; advirtió que si por ley ellos eran inviolables, “hay una secreta responsabilidad en el sistema parlamentario, y es la vida privada del representante, su vida doméstica”<sup>1</sup>. Por ese motivo, concluyó Sarmiento, debía exigirse la residencia, para que hubiera responsabilidad del representante ante sus representados.

“El representante vuelve periódicamente al lugar que lo nombró, a vivir en medio de sus electores, y entonces siente su responsabilidad, por lo que se cuida muy bien de no traicionarlos y de no hacerles decir en el Congreso lo que no piensa, ni quieren; porque sus parientes, sus amigos, sus convecinos cuando vuelvan le han de hacer pagar en la vida privada con el desprecio público su mala conducta, y sus prostituciones como representante. Esta es la base y responsabilidad del sistema parlamentario.”<sup>2</sup>

En *El Redactor* figura cómo se discutió el tema en el seno de la Comisión Examinadora y de qué manera se insistió en la responsabilidad y la independencia de los Senadores, porque “se notaba en todos los casos, que al elegirse un representante por Provincia que no habitaba, no se había consultado tal ventaja, sino el grado presumible de adhesión y dependencia del ejecutivo”<sup>3</sup>. Al admitirse en la Convención estos argumentos, se instrumentó una reforma que combinaba el contenido federalista con aires democráticos que aproximaban al elegido a sus electores, y que acababa por sancionar un axioma liberal fundamental para evitar el despotismo: la independencia política de los legisladores del jefe del ejecutivo. Es una reforma que, como puede verse, admite varias lecturas.

*Renta de los Senadores y naturaleza del Senado.* Otro aspecto particular discutido en 1853 fue el planteado por Zenteno cuando se debatían los requisitos para ser Senador. El Diputado por Catamarca pidió la modificación de la norma y afirmó que la renta de dos mil pesos fuertes era excesiva la para obtener este clase de empleo, “porque la guerra y las calamidades había destruido las fortunas, y aunque habían quedado personas idóneas para ocupar estos destinos, quedarían por el artículo inhabilitados para ocuparlos”<sup>4</sup>. El requisito fue defendido una vez más por el miembro informante de la Comisión, Benjamín Gorostiaga, quien adujo que “el Senado era un cuerpo moderador

---

<sup>1</sup> *RC60*, sesión del 1-V-60, p. 220.

<sup>2</sup> Ídem, pp. 220-221. Mitre, a renglón seguido, apuntó que sin residir en la Provincia que lo ha de elegir los representantes serían “alquilones” (*idem*, sesión del 1-V-60, p. 221).

<sup>3</sup> Ídem, *El Redactor de la Comisión Examinadora*, N° 4, p. 377. No vamos a reiterar todos los argumentos vertidos en el debate; cfr.: *El Redactor de la Comisión Examinadora*, N° 4, pp. 375-379; y N° 5, *idem*, pp. 386-389.

<sup>4</sup> *ACA*, sesión del 27-IV-1853, p. 525.

de las exigencias ardorosas del Pueblo que estaban representadas en la Cámara de Diputados. Que lo práctico sería, que cuando un hombre era patriota, virtuoso e ilustrado, el mismo Senado que es el juez de sus títulos daría lugar a estas excepciones sin necesidad de levantar un sumario para asegurarse de las condiciones de elegibilidad; que para los jóvenes -explicó- estaba abierta la Cámara de Diputados”<sup>1</sup>.

Llerena replicó a Gorostiaga, con un claro argumento: la poca relación existente entre la moderación y el dinero en materia de representación. Si el Senado era el cuerpo moderador, “debía ser el templo de la gloria”; las cualidades de un senador no podían resumirse en el dinero, debiendo reservarse sus bancas “los que hubiesen merecido bien de la Patria por sus anteriores servicios, y que ellos no eran generalmente acaudalados”. No obstante los argumentos vertidos, el artículo fue aprobado por 10 votos contra 8.

En la convención porteña la discusión giró en torno a otro aspecto, vinculado también con la naturaleza del Senado. Ya en las primeras sesiones de la Convención del 60, Sarmiento planteó que si bien las cláusulas sobre el Senado se habían copiado de las disposiciones de los Estados Unidos, se había suprimido el requisito de la residencia, fundamental en un régimen federal, porque es el “medio de hacer participar a las Provincias en el Gobierno de la Nación en general”. La consecuencia de no exigirse la residencia se veía bien en el funcionamiento que había tenido el Senado de la Confederación, “porque aunque esos hombres sean provincianos, no representan a las Provincias, sino al que los hizo elegir”, dijo Sarmiento; es decir, “son funcionarios públicos asalariados por el Presidente de hoy o de mañana”<sup>2</sup>. Dijimos ya que la reforma incorporó la exigencia de residir en la provincia a la que se representa.

En el discurso en su carácter de miembro informante de la Comisión Examinadora, Vélez Sársfield atacó la composición del Senado de acuerdo al texto del 53. Entendió Vélez que según el modelo norteamericano que nos servía de precedente inexcusable, en Filadelfia se había llegado a una propuesta transaccional, sugerida por Franklin, pero

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 526.

<sup>2</sup> *RC60*, sesión del 6-II-60, pp. 75-76. Por eso, cuando se justificó la supresión del artículo 51 que atribuía al Senado la iniciativa en las reformas de la Constitución, se dijo que tal disposición respondía “a la ficción constitucional de que el Senado representa a las Provincias, como en los Estados Unidos”. Informe de la Comisión Examinadora (*ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 124). Lo que se quiere decir es que la ficción corresponde a nuestra realidad, no a la teoría constitucional estadounidense. Los argumentos del Informe se discutieron en la Comisión donde se comparó al Senado argentino con el francés, porque funcionaba como “un refuerzo de poder del ejecutivo y no un contrapeso”; a diferencia de Inglaterra donde los *lores* eran independientes debido a su carácter hereditario. Ver: El Redactor de la Comisión Examinadora, N° 4, *ídem*, p. 376.

contraria a “los principios democráticos del cuerpo legislativo de los Estados Unidos y que se copió en la Constitución de la Confederación”. El inconveniente de esa solución de transacción consistía en la igual representación de los Estados en el Senado, lo que inevitablemente conducía a que “una mayoría de Estados y minoridad en la población disponga como quiera de las leyes que pueden proyectarse en el Congreso”, pudiendo esto perjudicar en concreto a la Provincia de Buenos Aires que sólo tiene “dos votos, a pesar que su población es mayor que la de los cinco Estados reunidos” (hipotéticamente La Rioja, Jujuy, Catamarca, San Luis y Santa Fe). La reforma de la composición del Senado, según Vélez, podría exigirse con toda justicia, pero la Comisión “no lo aconseja hacer ahora -dijo-, porque no se crea que Buenos Aires abraza la pretensión de gobernar a los otros pueblos cuando se reúna en un Congreso con ellos”<sup>1</sup>.

Ambos puntos, discutidos en el 60 están íntimamente conectados: rozan el problema del federalismo y de la representación, pero hunden su pisada en los intereses de Buenos Aires y la importancia que ella misma se atribuía en el concierto de los Estados que componían la Nación. Resulta elocuente que sea Vélez, uno de los más ardorosos defensores de la copia de la Constitución de los Estados Unidos, quien condene en esta ocasión la solución *yankee* porque iguala a los Estados y transfiere el poder a los más chicos que, coaligados, pueden dominar a los de mayor población, cultura y luces. En este sentido, la pretensión de dar mayor peso a las provincias con más habitantes parece ser democrática, pero lo es sólo en apariencia, porque exclusivamente se tuvo en miras los intereses porteños al momento de alegar; mas, al retirar la idea reformista, pareció haberse rendido tributo a la unidad nacional antes que los intereses de aquella provincia.

*El Poder Ejecutivo.* La Convención del 53 había dado forma a un sistema presidencial bastante poderoso y enérgico, que se veía matizado por la reglamentación de las atribuciones de sus ministros, sin que se alegaran en su contra razones de ninguna especie; en la convención porteña, en cambio, se levantaron palabras en contra de este sistema. Ya en su discurso como miembro informante de la Comisión Examinadora del 60, se refiere Vélez a la composición del Poder Ejecutivo, a la que califica despectivamente como “una mezcla de principios monárquicos y de principios republicanos, alterando la Constitución que le servía de modelo”, porque en los Estados Unidos el Poder Ejecutivo residía en una sola persona, puesto que “no hay allí

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 143.

Ministros ni poder ministerial”. Pero, menguando la importancia de este aspecto, afirmó que no era esta una “urgente reforma, y por eso la Comisión no la proyectó”<sup>1</sup>.

Hubo otro punto que no se puso a debate en el seno de la Convención, pero que sí se discutió en la Comisión Examinadora; nos referimos a la creación de una Comisión Permanente del Congreso que lo representara durante su receso para vigilar el cumplimiento de las leyes, reforma que en su momento se creyó de vital importancia, porque esa comisión especial sería “como un dique puesto a la acción del Poder Ejecutivo, siempre propenso a excederse por su propia naturaleza”. El argumento era sólido tanto política como ideológicamente; en el plano político, habría que recordar que ese Congreso sólo sesionaba durante cinco meses y que, para situaciones similares, las Provincias habían previsto comisiones de tal naturaleza<sup>2</sup>; desde un punto de vista ideológico, trasuntaba la máxima liberal del temor a todo poder sin límites ni controles, como lo era un Presidente que estaba siete meses sin el contrapeso del Congreso. No obstante, en el seno de la misma Comisión se criticó este sistema porque implicaba el renacimiento de un viejo prejuicio rechazado por la historia, al tiempo que implicaba establecer una tutela sobre el Poder Ejecutivo como lo pretendía el Parlamento francés sobre la Corona. En el número *El Redactor* que da cuenta de estas discusiones, se puede leer un argumento, de carácter indudablemente democrático, que afirma la misma representatividad de ambos órganos del poder estatal: “que las Repúblicas -se dice- reconocían en el Jefe del Poder Ejecutivo igual representación de la soberanía popular que las Cámaras, puesto que ambos eran electos por el pueblo, y tenían la misma capacidad y deber de comprender y ejecutar la Constitución.”<sup>3</sup> Este razonamiento democrático parece haber sido decisivo para que no se propusiera tal reforma.

#### D) INDIVIDUALISMO Y DERECHOS INDIVIDUALES

Otra expresión del liberalismo en las convenciones de 1853 y 1860 es el individualismo, reflejado, por ejemplo, en algunas palabras de Sarmiento, como cuando afirmase, criticando los excesos revolucionarios de Francia, “que perezca el Estado antes de aplicar el tormento a un individuo, porque los derechos de este individuo son

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, pp. 143-144.

<sup>2</sup> *Ídem*, *El Redactor de la Comisión Examinadora*, N° 5, p. 390.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 391.

superiores a toda otra consideración”<sup>1</sup>. En Esteves Saguí esta tendencia individualista está teñida de un nítido nominalismo. “Comprendo -dijo Saguí-, que si la sociedad se compone de individuos, cuando se legisla para cada uno de los individuos, se legisla para la sociedad.”<sup>2</sup> Si el individualismo –sólo contrapesado por el federalismo y un discutido municipalismo- está a la base de la concepción social de la Constitución, lo mismo ocurre con la teoría de los derechos del hombre. La defensa de los derechos individuales es un elemento de la ideología liberal.

En general, durante la Convención del 53 no hubo gran discusión en esta materia; pareciera que se daba por entendido que todos los convencionales participaban de un fondo común que les permitía aceptar las declaraciones de derechos sin discutir su legitimidad. El único punto que despertó siempre recelo y disputa fue el de la libertad de culto y el alcance de la religión en sus relaciones con el Estado, que trataremos más adelante. La voz de Zuviría parece haber sido la única discordante en cuanto a la naturaleza de los derechos, por lo menos es la única que se alza justificándolos desde una posición conservadora e historicista. En la ya mencionada sesión del 20 de abril de 1853, dijo que “para que la *honra*, la *vida*, la *hacienda* y otros derechos del *hombre* antes que del ciudadano, *puedan ser consignados en una Constitución, es preciso que se empiece por respetarlos prácticamente, si no se quiere que sean luego violados con la Carta que los consigne*”<sup>3</sup>.

En realidad, no puede decirse que Zuviría se oponga a la formulación constitucional de la doctrina de los derechos individuales; más bien, pone el énfasis en su vigencia concreta y singular, sin formular ninguna tesis particular sobre la naturaleza de estos derechos. La convención porteña –en cambio- fue recinto de un debate más rico que nos puede dar una idea más acabada de las orientaciones ideológicas vigentes. En efecto, durante el desarrollo de la Convención del 60 el problema es ya distinto a 1853. El *Informe de la Comisión Examinadora* aseguraba que los derechos individuales “son superiores y anteriores a la Constitución misma”, que el objeto de la ley consistió en ampararlos y afirmarlos; que “los hombres constituidos en sociedad” no los pueden renunciar, ni las leyes abrogarlos. La justificación de los derechos es típicamente liberal: “nacén de su propia naturaleza”, de la naturaleza humana, pero es imposible

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 27-IV-60, p. 156.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 1-V-60, p. 213.

<sup>3</sup> *ACA*, p. 476.

“enumerarlos de una manera precisa”, dice el *Informe*. De ahí la necesidad de incorporar un nuevo artículo en el que se consagren los derechos innominados.

“No obstante esta deficiencia de la letra de la ley -se dice en un número de *El Redactor*-, ellos forman el derecho natural de los individuos y de las sociedades, porque fluyen de la razón del género humano, del objeto mismo de la reunión de los hombres en una comunión política, y del fin que cada individuo tiene derecho a alcanzar. El objeto primordial de los Gobiernos es asegurar y garantizar esos derechos naturales de los hombres y de los pueblos: y toda ley que los quebrantase, destruiría los fundamentos de la sociedad misma, porque iría contra el principio fundamental de la soberanía; porque iría contra la voluntad de los individuos y de los pueblos, aún cuando para ello se invocase la inmolación de los derechos individuales, como en algunas democracias de la antigüedad, el lucro de un gran bien público; porque los derechos individuales, siempre deben ser salvados; porque tal es el fin primordial de toda sociedad.”<sup>1</sup>

Pero no hubo siempre acuerdo sobre este punto. Por ejemplo, Sarmiento<sup>2</sup>, entre las variadas ideas que expuso en este asunto, criticó a Robespierre y Rousseau por sacrificar los derechos individuales para salvar a la nación, lo que trajo de la mano la despreciable tiranía. Mas cuando explicó las razones de la incorporación del artículo nuevo que garantizaba los derechos implícitos, sostuvo que esta cláusula era “indispensable para comprender en ella todas aquellas omisiones de los derechos naturales, que se hubiesen podido hacer, porque el catálogo de los derechos naturales es inmenso”. Y a renglón seguido dio una justificación de estos derechos naturales, en la que se mezclan argumentos de Rousseau con otros típicos del liberalismo: “Puesto que se le da a esta parte el título de Derechos y garantías de los pueblos, se supone que es la novación<sup>3</sup> de los derechos primitivos del hombre y los que ha conquistado la humanidad, que naturalmente han ido creciendo de siglo en siglo. Se entiende también

---

<sup>1</sup> Ver: El Redactor de la Comisión Examinadora, Nº 6, *RC60*, p. 393; y la lectura del informe en ídem, sesión del 25-IV-60, p.114. Las ideas, como se verá, parecen pertenecer a Vélez Sársfield.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 27-IV-60, p. 156.

<sup>3</sup> Este término evoca a Rousseau para quien los derechos naturales son convertidos (novados) en derechos civiles por el pacto social. Cfr.: EGÜES, Carlos, “Las declaraciones de derechos en perspectiva ideológica”, en EGÜES y SEGOVIA, *Los derechos del hombre y la idea republicana*, Depalma, Mendoza, 1994, pp. 66-68.

que esos principios ahí establecidos son superiores a la Constitución; son superiores a la soberanía popular<sup>1</sup>: el padre no puede matar al hijo, aunque podía entre los romanos.”<sup>2</sup>

En la misma ocasión, Vélez varió la inteligencia del artículo y derivó hacia una fundamentación nítidamente liberal de ellos. Dijo que se trataba de los derechos individuales y respecto de estos destacó sus notas características, que entroncan con la ideología del liberalismo iusnaturalista racionalista:

“Esos derechos son superiores a toda Constitución, superiores a toda ley y a todo cuerpo legislativo y tan extensos -afirmó Vélez- que no pueden estar escritos en la Constitución (...) que no se pueden enumerar todos los derechos que nacen de la naturaleza del hombre y del fin y objeto de la Sociedad y de la soberanía del pueblo.”<sup>3</sup>

Se puede afirmar que ha sido ésta la interpretación clásica del artículo sobre los derechos innominados: se trata de consagrar -en el contexto intelectual de aquella convención- un principio que permitiría ampliar la protección y la garantía del Estado a todos los derechos individuales imaginables que pertenecen a los individuos por su naturaleza, ampliando la zona de reserva -según insistió Esteves Saguí- que la Constitución de Santa Fe había introducido en el artículo 19 del texto constitucional.

## E) CONSTITUCIÓN Y SECULARIZACIÓN

Otra expresión claramente liberal aparece en la tendencia secularizadora que se manifestó en varios de los puntos ya analizados, pero que adquirió especial vigor durante la discusión de la libertad de cultos. Por lo pronto, la libertad de cultos es tratada de un modo positivista, pues no se la discute desde el punto de vista de la religión, de los derechos de los diferentes cultos a su reconocimiento, sino desde la perspectiva de los beneficios sociales que aportaría la inmigración no católica. No

---

<sup>1</sup> Esta idea ya no pertenece a Rousseau, quien afirma en todo momento la superioridad de la Voluntad General sobre las voluntades y derechos individuales. La explicación ha tomado un giro que es típicamente liberal.

<sup>2</sup> *RC60*, sesión del 1-V-60, p. 210. Sin embargo, y en cierta manera apoyando indirectamente a Sarmiento, Mitre dio otra interpretación al artículo de derechos implícitos: no se trata de derechos individuales, de los clásicos derechos de los individuos, sino de los derechos del pueblo, que se convierte así en un nuevo sujeto de derechos: el pueblo, que se identifica con “ese ser moral que se llama sociedad”. El artículo nuevo que se quería incorporar, “no es para los individuos, para las acciones aisladas, ni para los derechos del ciudadano -explicó Mitre-, sino para los derechos del pueblo, para ese ser colectivo que se llama humanidad, y que ha consignado en el catálogo de sus derechos, principios inmortales, que son su propiedad, que son el resultado de la civilización, y a los cuales se subordinan todas las leyes, a la vez que domina la marcha de los gobiernos que le han dado para los hagan cumplir y respetar”. *Idem*, sesión del 1-V-60, p. 213.

<sup>3</sup> *Idem*, sesión del 1-V-60, p. 214.

obstante, se tenía conciencia de que la secularización no debía avanzar más allá de la consagración de la libertad de cultos, pues en pleno debate de este tema en Santa Fe, el Diputado Gutiérrez señaló como peligrosas las reformas de Nueva Granada, que habían hecho del “matrimonio un mero contrato civil”, colocándose así en la “pendiente resbaladiza del Comunismo”<sup>1</sup>.

Si bien se aceptó la libertad de cultos y así se consagró en el texto constitucional, hay que tener presente otra corriente ideológica, bastante singular, como el catolicismo liberal, que estuvo presente en los dos Congresos. En 1853 fue su vocero el cura Lavaysse, quien dijo “que la Religión no reprobaba estas máximas liberales [la libertad de cultos], pues nada era más liberal que el Evangelio”<sup>2</sup>. No es raro que el mismo Lavaysse cite a Montalembert, uno de los adalides del movimiento liberal católico en Francia<sup>3</sup>. Este derecho tiene para él un alcance político estrechamente vinculado a las experiencias del régimen rosista: su admisión tiene como propósito evitar la utilización de la religión para otros fines. Dijo Lavaysse “que estaba cansado de oír invocar el Evangelio, para apoyar las malas causas, porque no había fanático en religión o en política que no se hubiese escudado con su nombre. Que en nombre de la religión alzó su bandera un Caudillo, y derramó torrentes de sangre. Y en épocas posteriores se había lanzado desde la Tribuna sagrada un anatema de reprobación contra todo un partido político”<sup>4</sup>.

El catolicismo liberal<sup>5</sup> reaparecerá en el discurso de Félix Frías del 11 de mayo de 1860 en el que propone seguir el ejemplo de los Estados Unidos, donde -como lo habría demostrado Tocqueville- existía una “estrecha alianza (...) del espíritu liberal y el espíritu religioso”. La orientación de Frías es distinta de la de Lavaysse, pues lo que Frías quiere enfatizar son los beneficios de la religión: el secreto del rápido desenvolvimiento de la civilización democrática en el país del Norte está, según Frías, en el casamiento de la religión y la libertad, porque fue fundado por “un puñado de hombres beatos, llenos de fe en Dios, y de respeto por la ley divina”. Por eso,

---

<sup>1</sup> ACA, sesión del 24-IV-53, p. 512. Estas expresiones no fueron refutadas.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-53, p. 515.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 28-IV-53, p. 530.

<sup>4</sup> *Ídem*, sesión del 12-I-1853, p. 451.

<sup>5</sup> Poco estudiado en la Argentina, le hemos dedicado una investigación durante los años 1996-1997, que aún permanece inédita. Juan Fernando Segovia (dir.), *Orígenes y singularidad del liberalismo católico argentino*, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad Nacional de Cuyo. Como referencia general, cf. WEILL, Georges, *Histoire du catholicisme libéral en France 1828-1908*, F. Alcan Ed., Paris, 1909.

“comprendieron desde el primer momento que sólo es libre el hombre cuando obedece al Criador, cuando siente en la propia conciencia el freno de la regla moral, cuando obra por fin el provecho suyo y del prójimo el bien que la ley religiosa le prescribe. La libertad no era para aquellos colonos una cosa que se escribe en el papel, era un dogma de la conciencia, un hábito de la vida; en una palabra, eran libres porque eran cristianos; y podían tomar parte en el gobierno de la sociedad a que pertenecían, porque la religión -concluyó Frías- les había enseñado a gobernarse a sí mismos”<sup>1</sup>.

Con mayor extensión trataremos la posición de Frías cuando analicemos el problema religioso suscitado en el seno de la Convención de 1860. Pero lo que importa destacar en este momento es que la referencia a la religión, en el caso de Frías, proviene también de una actitud política vinculada al conservadorismo. La importancia de la religión en la fundación de la comunidad política es un elemento conservador y, entre las muchas manifestaciones de Frías sobre este aspecto, recordemos la siguiente: “la verdad, Señores, es que no son libres sino los pueblos educados, y educados por la religión para la libertad.”<sup>2</sup>

La importancia, cuando no la centralidad de la economía, la gravitación que van tomando los asuntos económicos junto a los políticos, es otro elemento típico del clima de secularización al que responde el liberalismo de la época. Es cierto que ninguna de las dos convenciones fue un torneo de ideas económicas, ni siquiera constituyeron un foro en el cual se discutieran con alguna profundidad las principales teorías del desarrollo económico de aquel tiempo. Pero, a pesar de esta limitación, pueden encontrarse algunas expresiones que muestran la paulatina traslación del centro de gravedad de la sociedad. Mitre, por ejemplo, manifestó que el modo de ligar a la Nación, tanto años dividida por las pasiones y las guerras, estaba en “el vínculo fuerte de los intereses materiales”. Y explicó con estas palabras su alcance:

“No participo de las ideas de los materialistas que creen que la base de todo gobierno político son los intereses económicos; pero como la Comisión lo ha dicho en su informe, es uno de los medios más eficaces para interesar a los individuos y a las sociedades, interesándolos en la quietud y la felicidad común.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *RC60*, p. 316.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 11-V-60, p. 316.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 30-IV-60, p. 184.

Mitre, como los liberales de su época, creían que el desarrollo del comercio y las actividades económicas e industriales era vehículo de la paz y unidad entre los pueblos. Y la manera como debía avanzarse por ese camino era el librecambio. La Comisión Examinadora de 1860, cuando trató el problema de los derechos diferenciales, se manifestó a favor de la doctrina del libre cambio, llamándolo “gran principio”, y advirtiendo contra “la reaparición de las ideas proteccionistas, que todavía cuentan con muchos prosélitos entre nosotros, a pesar de los inmensos beneficios que deben al sistema opuesto”<sup>1</sup>.

### III- FUENTES IDEOLÓGICAS Y MODELOS CONSTITUCIONALES

#### A) MODELOS CONSTITUCIONALES

Casi todos los convencionales<sup>2</sup>, tanto los del 53 como los del 60, tomaron como modelo de organización el sistema federal y republicano de la Constitución de los Estados Unidos. Pero entre una convención y otra hay diferencias, porque en la de Santa Fe algunos fueron categóricos en demarcar cuál era el alcance de este modelo, mientras que en la asamblea porteña se dilató esa influencia al máximo posible. Así ocurre con Benjamín Gorostiaga, cuando dijo terminantemente que la naturaleza de la forma de gobierno estaba determinada por nuestros antecedentes históricos, pero que ellos se habían volcado en el molde de la república federativa del Norte. Reconoció que “por el tratado del 4 de Enero de 1831, y por el acuerdo del 31 de Mayo de 1852”, la Constitución de la Confederación Argentina “debe ser federal”, y que ese mandato se había cumplido.

“La Comisión ha observado estrictamente esta base organizando un gobierno general para la República, dejando subsistentes la soberanía e independencia de las

---

<sup>1</sup> Cfr.: El Redactor de la Comisión Examinadora, N° 3, ídem, p. 372.

<sup>2</sup> La cuestión aquí planteada ha sido técnicamente estudiada por José Armando SECO VILLALBA, *Fuentes de la Constitución argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1943; y desde la historia de las ideas constitucionales, LEVAGGI, “Constitucionalismo argentino 1810-1850”, *Iushistoria*, N° 2 (octubre 2005). Sin embargo, con base en las fuentes, subsiste un debate que pareciera no tener fin entre historiadores y juristas, que sigue girando en torno a la preponderancia o no de la influyente constitución norteamericana. Una defensa del carácter vernáculo del texto patrio, en Dardo PÉREZ GUILHOU, *Historia de la originalidad constitucional argentina*, Depalma, Mendoza, 1994; y en contra, no sin exageraciones, GARCÍA MANSILLA, Manuel José y RAMÍREZ CALVO, Ricardo, *Las fuentes de la constitución nacional*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2006. A este libro replicó PÉREZ GUILHOU con el artículo “Las fuentes de la constitución nacional”, *La Ley*, Buenos Aires, 15 de marzo de 2007, pp. 1-7. Refuerza esta última tesis Juan Carlos CASSAGNE, “Las fuentes de la Constitución Nacional y el Derecho Administrativo”, *La Ley*, 6 de septiembre de 2007, pp. 1 y ss.

Provincias. Su Proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de federación que existe en el mundo.”<sup>1</sup>

Y el Diputado Gutiérrez, al contestar el discurso de Zuviría del 20 de Abril de 1853, dijo en el mismo sentido que la Constitución era “eminentemente federal” y que estaba “vaciada en el molde de la de los Estados Unidos, única federación que existe en el mundo digna de ser copiada”<sup>2</sup>.

Abrumadoramente, la Constitución norteamericana de 1787 y los debates de su convención, se convirtieron en la fuente institucional y constitucional más importante de 1860. Esta influencia se puede calcular por diversas índices: primero, porque casi no hubo convencional que no la dejase de mencionar en cualquier punto del debate (R. Pérez, Sarmiento, Vélez Sársfield, el *Informe de la Comisión*, Mitre, Elizalde, Esteves Saguí, *El Redactor*, etcétera); y segundo, porque, como han advertido diversos estudiosos, en las reformas de 1860 a la Constitución de 1853 se nota una tendencia a mejorar nuestro texto con una mayor asimilación al de los norteamericanos<sup>3</sup>.

En el espíritu de los hombres del 60 parece estar marcada la impresión de que se vive un momento muy especial en la evolución institucional e ideológica de la República. Sarmiento lo dijo bien, cuando señaló cuáles habían sido hasta ese momento nuestros maestros en filosofía política, dejando paso en adelante a los norteamericanos:

“En 1810 había poquísimos de nuestros padres que supiesen el inglés para ponernos en contacto con las tradiciones y prácticas norteamericanas -afirmó el sanjuanino-, y todos sabían francés, que era el idioma de las ideas entonces. Nuestra historia, nuestros antecedentes en España mismo, nos ligaban a la Nación inmediata. La Francia había asumido el título de redentora y de guía de los pueblos. Hemos seguido en todas partes sus doctrinas.”<sup>4</sup>

Con la adquisición de otras luces, había llegado el momento de cambiar a Francia por los Estados Unidos; los convencionales santafesinos estaban todavía entre aquellos que *no leían en inglés*, pero los porteños del 60 -simbolizados todos en el propio Sarmiento- habían adquirido la nueva cultura y estaban dispuestos a traducirla en normas de organización de las instituciones estatales. Hay que recurrir al *Informe de la*

---

<sup>1</sup> ACA, sesión del 20-IV-53, p. 468.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 479.

<sup>3</sup> No vamos a reiterar esta bibliografía, bastándonos la remisión a nuestro trabajo “La república de Aristóteles a El Federalista”, en EGÜES y SEGOVIA, *Los derechos del hombre... cit.*, p. 145, n. 141.

<sup>4</sup> RC60, sesión del 1-V-60, pp. 215-216.

*Comisión Examinadora*, leído por Vélez Sársfield en la sesión del 25 de abril, para comprobar y evidenciar cómo se afirma la importancia del modelo norteamericano. Al afirmar la adopción del régimen federal, por ejemplo, se expresa en el *Informe* que se ha recurrido a “la ciencia y la experiencia de la Constitución análoga o semejante que se reconoce como más perfecta -la de los Estados Unidos-, y haber sido la norma de la Constitución de la Confederación”.

Por eso es que, en caso de duda o de deficiencia del texto constitucional de Santa Fe, se han utilizado las leyes y la doctrina norteamericanas, dice Vélez, para aclararlos o rectificarlos, “porque sin esto la ley argentina sería en muchas de sus partes, letra muerta, sin significado alguno”<sup>1</sup>. Y en un párrafo luminoso se corrobora esta sumisión al modelo, al declarar que “existía para los pueblos libres, un evangelio político, una moral política, principios fijos que tenían el carácter de dogmas, los cuales, si bien pueden modificarse en su aplicación, no es posible alterar en su esencia. Que por esto, los hombres libre reconocían cierta servidumbre moral, así respecto de esos principios fundamentales, como respecto de los pueblos que más se habían acercado a esa verdad absoluta. Que siendo hasta el presente, el gobierno democrático de los Estados Unidos, el último resultado de la lógica humana, porque su Constitución es la única que ha sido hecha por el pueblo y para el pueblo, sin tener en vista ningún interés bastardo, sin pactar con ningún hecho ilegítimo, habría tanta presunción como ignorancia en pretender innovar en materia de derecho constitucional, desconociendo las verdades dadas por la experiencia, las verdades aceptadas por la conciencia del género humano”<sup>2</sup>.

A pesar de estas afirmaciones incontrastables no cabe duda que la copia del modelo norteamericano no se podía presentar como crudo y mero servilismo, como mecánica repetición de aquellas normas ejemplares. Es por eso que en el mismo *Informe* se agrega que, no obstante seguir el modelo, “no se ha desconocido (...), que cada pueblo tiene su modo de ser peculiar, sus principios fundamentales de gobierno encarnados en sus costumbres, sus antecedentes históricos, sus instituciones de hecho que no están escritas y que tienen toda la fuerza de la ley aceptada; y por consecuencia, que cada pueblo tiene

---

<sup>1</sup> *Ídem*, pp. 109-110.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 110.

en sí mismo su constitución, y que no es posible organizar bien una Nación en teoría, prescindiendo totalmente de las leyes del tiempo y del espacio”.<sup>1</sup>

Sin embargo, en este juego de pesar lo propio y lo ajeno, lo vernáculo y lo prestado, lo nacional y lo *yankee*, lo original y lo importado, la razón suele cometer infidencias que llevan a inclinar uno de los platillos de la balanza hacia uno de los lados. Como prueba de ello, inmediatamente de haberse dicho lo anterior, el mismo *Informe* afirma otra cosa, que “ha reconocido también, que no obstante estas verdades prácticas, el legislador debe propender siempre a levantar los hechos a la altura de la razón, poniendo a la ley de parte de ésta, en vez de capitular con los hechos, que no tienen razón de ser”<sup>2</sup>.

En suma, el *Informe* propicia dictar las reformas basándose en “todas la fuerza del raciocinio y todas las lecciones de la historia”<sup>3</sup>. Se trataba, según podemos interpretar, de sujetar los “hechos” que generaban un derecho preexistente a los dictados de la “razón” apercebida de la “realidad” y de la “experiencia” del modelo. En otras palabras: la razón, que era la Constitución norteamericana, debía contener las lecciones de la historia, que eran los hechos que fueron formando el proceso de nuestra vida independiente, de modo tal que ahora debía leerse racionalmente la historia.

Reafirmando lo que era la tendencia general expuesta en el *Informe*, dijo Vélez, miembro informante de la Comisión Examinadora, en la ya mencionada sesión del 25 de abril, que hasta 1787 no había en el mundo una “nación regida por una Constitución escrita”. Si podían encontrarse naciones bien gobernadas, en el mejor de los casos el derecho constituyente estaba mezclado con el derecho legislativo, no pudiéndose diferenciar lo constitucional y extraordinario de la legislación normal y común. Tampoco había hasta ese año de 1787 “Constitución alguna hecha por los pueblos y para los pueblos”. En consecuencia, continuó Vélez, la Constitución norteamericana marcaba el comienzo de la “época de las sociedades modernas y de un nuevo derecho constitucional que no estaba escrito en parte alguna”<sup>4</sup>. Establecidas las bases del análisis, y justificado por qué era necesaria la existencia de un modelo de inexcusable

---

<sup>1</sup> *Ídem*, ibídem. Lo mismo dirá Mitre cuando aseveró “que no es la perfección teórica de la ley, como se ha dicho, lo que vamos buscando, y que por el contrario estamos operando sobre la carne viva de los pueblos argentinos”. *RC60*, sesión del 27-IV-60, p. 174.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 110.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 113.

<sup>4</sup> *Ídem*, p. 141.

referencia para una nación que quería formarse sobre bases similares, inmediatamente después, Vélez relacionó el texto de la Constitución de 1853 con la de los Estados Unidos, para demostrar la desviación inconcebible que habían cometido los hombres de Santa Fe: “Los legisladores argentinos la tomaron por modelo, y sobre ella construyeron la Constitución que examinamos; pero no respetaron ese texto sagrado, y una mano ignorante hizo en ella supresiones o alteraciones de grande importancia, pretendiendo mejorarla<sup>1</sup>. La Comisión no ha hecho sino restituir el derecho constitucional de los Estados Unidos en la parte que se veía alterado. Los autores de la Constitución no tenían ni los conocimientos ni la experiencia política de los que formaron el modelo que truncaron.”<sup>2</sup>

El servilismo imitativo se iba revelando, y Sarmiento no tuvo empacho en aceptarlo como principio orientador de la acción del nuevo Estado: “Adoptada la letra de la organización de la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos -afirmó-, tenemos que adoptar sus atribuciones y su jurisprudencia”<sup>3</sup>. Y más adelante dijo que la Comisión, al entrar en este tema de la competencia de la Corte, tuvo el “especial empeño” de mantener la letra constitucional norteamericana, para que nuestra Corte no tuviera más que seguirla en sus fallos<sup>4</sup>. Rufino de Elizalde, en otro supuesto, para fundar su tesis de que los derechos de exportación debían quedar reservados a las Provincias y los de importación ser nacionales, puso el ejemplo de los Estados Unidos, pero fue más allá y clamó por la copia del sistema económico financiero de ese país. Dijo que era necesario “respetar las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos, y para gozar de todas las ventajas de la fuerza moral que tiene esa Constitución, reputada por tantos años como la emanación más grande la ciencia humana”<sup>5</sup>.

Hay otra sola fuente constitucional extranjera: en *El Redactor* de la Comisión Examinadora de 1860 se hace mención de la Constitución de Suiza<sup>6</sup>; y dos convencionales se refieren a la revolución francesa en general, considerándola ambos en

---

<sup>1</sup> En la misma sesión del 25-IV-60, Esteves Sagú también censuró “las manos que han tocado sacrilegamente la Constitución de los Estados Unidos” (*idem*, p. 148).

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 141-142. El propio Vélez reiteró su concepto en otra ocasión, cuando se había abierto el debate. *Ídem*, sesión del 1-V-60, pp. 226-227.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 7-V-60, p. 251.

<sup>4</sup> *Ídem*, p. 254. Sus palabras fueron: “no salirse de los términos literales, en cuanto era posible, de la Constitución de los Estados Unidos; no porque sea más o menos aplicable a nosotros, sino porque nos vamos a encontrar con una jurisprudencia que a nadie le será permitido decir, yo opino así. Mientras tanto, si no salimos de la letra de la Constitución tenemos a donde apelar para salir de dudas”.

<sup>5</sup> *Ídem*, sesión del 8-V-60, pp. 262-263.

<sup>6</sup> Es el N° 1 de *El Redactor*, en *idem*, p. 358.

sentido crítico<sup>1</sup>. En algunas ocasiones se recurre a textos propios; el más citado es la Constitución de 1826, que aparece en el informe de la Comisión, lo recuerdan R. de Elizalde, Mitre, E. Saguí y en el N° 6 de *El Redactor*<sup>2</sup>. También se mencionan el Reglamento de 1817 y el proyecto de Constitución para Buenos Aires de 1833<sup>3</sup>. En *El Redactor* se hace referencia ocasional a la Constitución de 1819<sup>4</sup>.

Por último, y en suma, a pesar del intento por balancear las influencias norteamericanas con los antecedentes políticos y constitucionales de nuestra propia historia, no cabe duda que tanto en el 53 como en el 60 la principal influencia fue la norteamericana<sup>5</sup>; y que, independientemente de la decidida intención de los convencionales porteños -en particular, de Sarmiento y Vélez- por agotar el texto patrio en el molde de la Constitución de Filadelfia, ese vaciamiento fue imposible, porque de la simple lectura comparativa de los dos textos saltan ostensibles diferencias; diferencias que se debieron más a cierta conciencia nacional de los convencionales santafesinos y porteños que al espíritu imitativo predominantes entre estos últimos.

## B) FUENTES DOCTRINARIAS

En el caso de la Convención de 1853 se hace bastante difícil el rastreo de este tipo de fuentes pues, mientras que los debates se han registrado en forma actuada y sintética, los mismos constituyentes parecieron reacios a citar y mencionar escritores y publicistas. Pero no faltan ejemplos útiles. Zuviría se refirió a “los eminentes y esclarecidos norteamericanos, Hamilton, Madison y Jay”<sup>6</sup>; no hay otra mención para los autores de *El Federalista*. Zenteno recuerda la opinión de Rousseau contraria a la libertad de cultos y la de Tomás Moro a favor de la unidad de culto<sup>7</sup>. Por último, Lavaysse menciona el juicio de Montalembert sobre la expulsión de los jesuitas en Francia<sup>8</sup>, y con esto se acaban las citas de extranjeros. Alberdi es el escritor argentino más citado por los hombres de Santa Fe: tres veces es invocado. Huergo lo llama “un

---

<sup>1</sup> Se trata de SARMIENTO, *idem*, p. 218, y también FRÍAS, *idem*, p. 317. En *El Redactor* N° 2 se menciona críticamente a la revolución de 1789 y a la de 1848 (*idem*, p. 364).

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 112, 130, 180, 185, 212 y 401.

<sup>3</sup> Ambos por SAGUÍ, *idem*, p. 212.

<sup>4</sup> Es en el N° 6, *idem*, p. 401.

<sup>5</sup> Esto, a pesar de la influencia innegable de Alberdi. Cfr.: PÉREZ GUILHOU, *El pensamiento conservador de Alberdi y la constitución de 1853*, Depalma, Buenos Aires, 1984.

<sup>6</sup> *ACA*, p. 478.

<sup>7</sup> *Ídem*, p. 408.

<sup>8</sup> *Ídem*, p. 530.

eminente publicista argentino”; Gorostiaga cita su opinión sobre los recursos del tesoro nacional; y Fray Manuel Pérez critica el proyecto de Constitución de Alberdi en lo relativo a la libertad de cultos<sup>1</sup>. El otro publicista argentino mencionado es Sarmiento, y lo trae a la memoria Huergo cuando menciona su idea, expuesta en *Argirópolis*, de hacer la Capital en Martín García<sup>2</sup>. De lo dicho por los propios convencionales se puede extraer una muy vaga noción de las fuentes ideológicas y doctrinales de la Constitución. Pareciera que el plan constitucional se originó en una simbiosis del modelo norteamericano y del proyecto de Alberdi.

En 1860 hay una mayor riqueza doctrinaria, si se quiere. Los hombres de Buenos Aires se dieron lustre de cultos, haciendo gala de sus conocimientos de autores extranjeros. En este caso, también es abrumadora la mención de políticos y publicistas norteamericanos. Vélez Sársfield cita tres veces a Franklin<sup>3</sup>, y recurre también a Madison en una oportunidad<sup>4</sup>, igual de veces que a los convencionales en Virginia King Mason y Gouverneur Morris<sup>5</sup>. Sarmiento cita a Webster en una ocasión y también a Roger Williams<sup>6</sup>. Hamilton es citado en dos ocasiones: una por Vélez y la otra por R. Pérez<sup>7</sup>. En N° 5 de *El Redactor* se menciona, además, a Elliot<sup>8</sup>. Story es una de las más importantes influencias, ya que se hace referencia a él por Sarmiento, quien le reconoce su autoridad constitucional, Elizalde, Vélez Sársfield, Félix Frías y también en dos ocasiones en el N° 5 de *El Redactor*<sup>9</sup>. Pero la gran fuente es Curtis, cuya historia constitucional de los Estados Unidos estuvo en boca de casi todos los convencionales: Sarmiento lo cita dos veces<sup>10</sup>, Vélez Sársfield en más de tres ocasiones<sup>11</sup>, y Riestra en una oportunidad<sup>12</sup>.

Los autores de habla francesa ocupan un segundo lugar en las preferencias de los convencionales porteños. Sarmiento citó a Guizot<sup>13</sup> y Vélez Sársfield a Sieyès<sup>14</sup>.

---

<sup>1</sup> *Ídem*, pp. 484, 504 y 512.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 500.

<sup>3</sup> *RC60*, pp. 140, 143 y 254.

<sup>4</sup> *Ídem*, p. 143.

<sup>5</sup> *Ídem*, p. 143 y 266.

<sup>6</sup> *Ídem*, p. 157 y 326.

<sup>7</sup> *Ídem*, p. 143 y 331.

<sup>8</sup> *Ídem*, p. 389.

<sup>9</sup> *Ídem*, pp. 157, 180, 227, 326, 387 y 389.

<sup>10</sup> *Ídem*, pp. 170 y 292.

<sup>11</sup> *Ídem*, pp. 227, 267-269 y 298.

<sup>12</sup> *Ídem*, p. 300.

<sup>13</sup> *Ídem*, p. 288.

<sup>14</sup> *Ídem*, p. 142.

Robespierre es criticado duramente por Sarmiento<sup>1</sup> y Rousseau es censurado tanto por Sarmiento como por Félix Frías<sup>2</sup>. Este último también censura a Proudhon, llamándolo “doctor de la barbarie”<sup>3</sup>. Frías, que es quien manifiesta su mejor formación en la cultura francesa, introduce en tres ocasiones opiniones y juicios de Tocqueville<sup>4</sup>, a quien también se menciona en el N° 8 de *El Redactor*<sup>5</sup>. El suizo Pellegrino Rossi es recordado en dos ocasiones por *El Redactor*<sup>6</sup>. Vélez Sársfield explica el por qué de esta escasa influencia de los franceses y los europeos, cuando informa sobre el criterio seguido por la Comisión Examinadora. En su extenso y erudito discurso, el cordobés criticó la tendencia de los constituyentes del 53 de recurrir a fuentes “doctrinarias europeas”, y se preguntó: “Pero, ¿qué saben los europeos de derecho federal, en qué libro europeo pueden los hombres de América aprender algún derecho constitucional?” Para Vélez hubo un gran sabio francés que dijo que el tercer estado era todo, pero que no era ninguna novedad “después de estar publicada la Constitución de los Estados Unidos”. Le parecía evidente que de los europeos nada podía aprenderse.

“Sin embargo, los autores de la Constitución de la Confederación –terminó Vélez– siguieron a estos falsos maestros, olvidando los experimentados principios y ejemplos de los Estados Unidos.”<sup>7</sup>

El panorama intelectual resulta definido a favor de los publicistas norteamericanos: la ideología de la república democrática federal estadounidense se impuso por completo en la convención de Buenos Aires. Y si con lo dicho no bastara, resulta muy importante comprobar la casi total ausencia de fuentes doctrinarias nacionales en los debates de la convención del 60. Alberdi, que había sido una de las musas de los santafesinos, no fue recordado para bien ni para mal. Se habló de los hombres del 53 en general para criticarlos por haberse apartado del modelo *yankee*, haciendo un balance negativo de su labor. Un sólo publicista argentino es citado y fue Sarmiento, para encender su vanidad, a propósito de la cuestión capital<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 156.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 156 y 317.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 319.

<sup>4</sup> *Ídem*, pp. 316, 318 y 320.

<sup>5</sup> *Ídem*, p. 408.

<sup>6</sup> *Ídem*, N° 1 y 7, pp. 358 y 405.

<sup>7</sup> *Ídem*, discurso del miembro informante, sesión del 25-IV-60, p. 142.

<sup>8</sup> El *Argirópolis* de Sarmiento es mencionada por Esteves Sagú en una sola ocasión (*idem*, p. 139).

## IV- EL FEDERALISMO

### A) UNA FEDERACIÓN A LA AMERICANA

La organización constitucional federal fue tomada de los Estados Unidos, tanto en la Convención del 53 como en la del 60. Ya hemos citado las confesiones de Benjamín Gorostiaga cuando dijo que la naturaleza de la forma de gobierno federal estaba vaciada “en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de federación que existe en el mundo”<sup>1</sup>; tesis que repitió Juan María Gutiérrez con palabras similares, al recordar con machacona insistencia que “la de los Estados Unidos, [era la] única federación que existe en el mundo digna de ser copiada”<sup>2</sup>.

Para justificar la adopción del modelo norteamericano en 1860, resulta relevante uno de los párrafos del *Informe de la Comisión Examinadora*, en el que se denuncia “que el derecho público nacional o federativo, carece totalmente de antecedentes históricos vivaces entre nosotros: que su aparición data de la Constitución de 1853, copia de la de los Estados Unidos: y que el derecho público provincial argentino, es el único que tiene raíces en el pasado”<sup>3</sup>.

En el mismo *Informe* se ratifica permanentemente la idea anterior. Para los hombres de Buenos Aires, en el Congreso constituyente de Santa Fe habían muerto los precedentes de hecho y de derecho, naciendo en consecuencia un “hecho nuevo”, que se define como “la unión de las Provincias sobre la base de la soberanía propia de cada una, y el establecimiento de la República federativa, vaciada en el molde de la de los Estados Unidos”. Por eso la federación surgió por vez primera como derecho en esa convención, porque en ella “el hecho” federativo fue revestido de “las formas cultas de la Unión Norteamericana, subordinándose a sus principios, aceptando sus doctrinas, y hasta empleando sus mismos medios administrativos”<sup>4</sup>. Estamos frente a una federación sin antecedentes legítimos, sin historia, que sólo permanece viva por los hechos recientes iluminados por la doctrina y la práctica correctas.

“Desde entonces -continúa el *Informe*- el derecho nacional que representaba la Confederación, calcado sobre la Constitución de los Estados Unidos, se ha ido consolidando, y mostrando sus deficiencias en aquellas partes en que la Constitución

---

<sup>1</sup> *ACA*, sesión del 20-IV-53, p. 468.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 20-IV-53, p. 479.

<sup>3</sup> *RC60*, sesión del 25-IV-60, pp. 110-111.

<sup>4</sup> *Ídem*, p. 112.

federal se separó del modelo que tuvo en vista (...) y que si bien la federación fue un hecho anterior, su derecho es exclusivamente la copia de la organización norteamericana, y cuya historia y sus antecedentes deben contarse desde 1853 para adelante.”

Precisamente en este momento histórico, el rol que cabe a Buenos Aires, según los hombres del 60, es garantizar la fidelidad en la aplicación del modelo norteamericano. De ahí que en el *Informe* se afirme que Buenos Aires puede y debe proponer

“el restablecimiento del texto de la Constitución norteamericana, la única que tiene autoridad en el mundo, y que no puede ser alterada en su esencia, sin que se violen los principios de la asociación, y se falseen las reglas constitutivas de la República federal, que como se ha dicho antes, es el hecho establecido que encuentra Buenos Aires desde 1853”<sup>1</sup>.

Vélez Sársfield, que fue el miembro informante de la reformas propuestas por las Comisión Examinadora, también tuvo expresiones elogiosas sobre la importancia del modelo federal norteamericano:

“La Constitución de los Estados Unidos está basada en el principio de la absoluta independencia interior de los Estados -afirmó el abogado cordobés-, y nunca los poderes nacionales tienen nada que hacer con los poderes públicos de cada Estado. Las leyes nacionales son meramente para los individuos y no para los poderes públicos de los Estados, tan soberanos en el territorio de cada uno como el poder nacional en las facultades que le están delegadas.”<sup>2</sup>

## B) SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA FEDERACIÓN

Determinado el camino que se habían propuesto los constituyentes, hay que preguntarse qué entendían esos hombres por federación y cuáles eran las causas y los propósitos de adoptarla como forma de organización. En cierta ocasión, cuando se discutía el artículo relativo a la Capital de la República en la convención del 53, el mendocino Zapata dio una interpretación histórica del federalismo argentino. Dijo con la sinceridad de hombre del Interior: “La federación que muchas veces han proclamado las Provincias, si en algunas ocasiones ha importado la defensa de su independencia y

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 113.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 7-V-60, p. 252.

soberanía, la más de ellas han sido la expresión de justas resistencias al poder abusivo de algunos de los Gobiernos de Buenos Aires.”

Y a mayor abundamiento señaló que “nuestras guerras civiles de cuarenta años” se explicaban por dos hechos fundamentales: primero, por la “dominación o influencias unas veces justas, y otras injustas del poder de Buenos Aires sobre las demás Provincias”, y segundo, por la “resistencia, unas veces justa y otras injusta por parte de éstas”<sup>1</sup>. Esta explicación histórica de las causas del federalismo patrio le llevó comparar el proceso constitucional norteamericano con el argentino y señalar sus diferencias. Según Zapata los norteamericanos “pasaron en su emancipación de una completa separación a su unión por el vínculo federal; nosotros por el contrario, pasamos de la unidad más absoluta a la federación que vamos a constituir”. Este origen diverso es el que exige a los argentinos evitar la deformidad entre los Estados provinciales, manteniéndolos en el equilibrio<sup>2</sup>.

Si los hombres de Santa Fe -ateniéndonos a las palabras de Zapata- explicaron el federalismo como una solución nacional a problemas típicamente nacionales, aunque el instrumento de la solución se tomase de una experiencia ajena, el mensaje de los hombres reunidos en Buenos Aires tomará otro rumbo y adquirirá ajeno colorido<sup>3</sup>. En la Convención del 60 se planteó el significado del federalismo en términos más concretos, no tanto históricos como jurídicos y políticos; esto es, se enfatizó la igualdad de las Provincias como ingrediente esencial a la fórmula federal. En este sentido, uno de los criterios invocados en el *Informe de la Comisión Examinadora* para reformar la parte económica de la Constitución, fue el de igualar a las Provincias, sin que pudieran establecerse preferencias en favor de ninguna<sup>4</sup>. Fundados en este principio se hicieron varias propuestas de reforma constitucional, que pasaron principalmente por las siguientes: adicionar al artículo 9º la condición de que las tarifas aduaneras fueran uniformes en toda la Confederación; concordar el artículo 64 inciso 1º con la reforma anterior, de modo que las leyes del Congreso sobre derechos aduaneros también fueran uniformes; y adicionar al artículo 12º una cláusula por la cual no podrían concederse

---

<sup>1</sup> ACA, sesión del 22-IV-53, p. 495.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 496.

<sup>3</sup> Es importante el clima de ideas que agitó a Buenos Aires por entonces, favorable a un liberalismo más radical, si se quiere; cf. LEVAGGI, “La opinión liberal después de Rosas”, apartado de la *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, N° 15 (1964), 24 p.

<sup>4</sup> RC60, sesión del 25-IV-60, pp. 129-133. Ver la discusión de la Comisión en El Redactor de la Comisión Examinadora, N° 3, *idem*, pp. 368-373.

preferencias a un puerto de la Nación respecto de otros. Mitre justificó la demanda de igualdad de los puertos, afirmando que el artículo había sido tomado de la Constitución de los Estados Unidos, pero que en Santa Fe se había suprimido la última parte que ahora se proyectaba agregar. Dijo que no se pensaba en beneficiar a Buenos Aires, sino que se tenía la mente puesta en los intereses de todas las Provincias, “para que se viese -concluyó- que profesaba [Buenos Aires] el principio que todas las Provincias son iguales ante la ley”<sup>1</sup>.

Vélez Sársfield, no obstante este principio de igualdad jurídica y política de las provincias, criticó la composición igualitaria del Senado; porque si bien había sido una salida ocasional de Franklin en Filadelfia, esta transacción era contraria a “los principios democráticos del cuerpo legislativo de los Estados Unidos y que se copió en la Constitución de la Confederación”. Es cierto que acabó por aceptar que esta composición no convenía que se modificara para que no se creyera que se perjudicaba a la provincias menos pobladas en relación a Buenos Aires, pero tampoco deja de ser verdadero -como trataremos de demostrar más adelante- que tanto la igualdad jurídica de las provincias como la desigualdad de hecho entre ellas parece haber sido esgrimida en el interés de los porteños, interés que acaba mal escondido tras las razones y argumentaciones de Mitre y Vélez Sársfield, entre otros.

### C) CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE NUESTRO FEDERALISMO

Dejando de lado algunos aspectos particulares relativos a la organización federal, hubo en las convenciones conceptos explícitos sobre el carácter constitucional del federalismo que se adoptaba. Gorostiaga, en 1853, al informar sobre el último capítulo de la Constitución, dijo:

“Que el sistema federal era la base obligatoria de la Constitución; que debía respetarse la soberanía e independencia de las Provincias, y cuidarse mucho de que el poder, ya legislativo, ejecutivo o judicial del Gobierno federal, no invadiese, aplicándolo a casos inoportunos, los respectivos poderes de las Provincias.”<sup>2</sup>

El concepto de Gorostiaga pone en el centro de la organización constitucional del Estado la “soberanía e independencia” de las provincias, expresando así la necesidad política de preservar una zona de gobierno ajena al poder central y sólo accesible a los

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 30-IV-60, p. 194.

<sup>2</sup> *ACA*, sesión del 30-IV-53, p. 535.

poderes locales. El federalismo fue la preocupación más importante en las dos convenciones y uno de los ejes por donde pasó la formación del nuevo Estado. Desde este punto de vista, uno de los documentos de indispensable consulta es la *Minuta de Declaración* leída por Zuviría<sup>1</sup>, que contiene un largo párrafo sobre el federalismo, en el que se afirma que no se ha aceptado el sistema federal sólo como “base en sus precedentes”, sino que su adopción responde a la “seria convicción” de la Convención santafesina sobre “la única forma de gobierno posible para nuestra República en el estado actual de la civilización”. La federación bien entendida debe comprenderse de la manera como se lo hace en los Estados Unidos, la “única federación modelo que existe en el mundo civilizado”. En consecuencia, la *Minuta* liga la cuestión federal a la cuestión de la república como forma de gobierno, de modo que el federalismo no es únicamente un mandato histórico político, una exigencia de la nación, sino también -y tal vez principalmente- un requisito inexcusable de la organización civilizada de poder, un precepto político acorde a la novedad o modernidad del Estado que se constituía.

En la *Minuta* se sostiene que si ya no hay duda de “que el Gobierno del Pueblo por el Pueblo, el Gobierno de sí mismo, es el mejor de los Gobiernos”, entonces no debía adoptarse el modelo de la República una e indivisible de Venecia, ni la República unitaria francesa, porque los pueblos no se postran “como los elefantes, sino cuando un hombre quiere subir encima de ellos y sentar su trono sobre la ancha espalda de la bestia”. Para Zuviría y los hombres del 53, la libertad política que se consagra en el sistema republicano trae consigo, como reclamo civilizado, la federación.

“El Congreso con claras nociones -se dice en la *Minuta*- ha formulado al fin la federación, quitando a esta voz lo que tenía de peligroso, en la vaga y absurda significación vulgarmente recibida. Ha respetado la independencia provincial hasta donde alcanza la acción del poder local conciliable con un Gobierno general; y del excedente de las soberanías provinciales, formando un haz, ha organizado los poderes que deben representar una Nación compacta a perpetuidad.”

Tanto Gorostiaga como Zuviría dieron a entender, cada uno a su propio modo, que el sistema federal se asentaba básicamente sobre la soberanía o la independencia de los gobiernos provinciales, siendo el gobierno central una delegación de lo que excedía a la autonomía de los estados miembros. Pero la idea de la más amplia y absoluta libertad de

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 3-V-53, p. 539.

las Provincias bajo un Gobierno federal no fue unánime. Algunos Diputados cuestionaron esa libertad, con lo que aparecieron explicaciones más equilibradas de la relación Nación/Provincias. Una de las primeras manifestaciones de esta tesis se produjo en la sesión en la que se discutió el juicio político. Regis Martínez pidió que se incluyera también a los gobernadores de Provincia, argumentando que no podía dejarse que su responsabilidad quedara librada a las Legislaturas locales, que no eran sino cuerpos formados por el Poder Ejecutivo provincial, siendo “incapaces por consiguiente de un juicio recto, imparcial e independiente”<sup>1</sup>. Replicóle Gorostiaga, argumentando que esa propuesta no podía ser entendida más que como “un ataque a la soberanía e independencia de cada Provincia, base esencial del sistema federal que la misma Constitución establece”. Intervino Zavalía para apoyar la idea del Diputado por La Rioja, pues, en contra de Gorostiaga, no veía tal ataque a las Provincias, ya que se trataba de “una de aquellas centralizaciones del poder, que son necesarias para constituirlo robusto y vigoroso, capaz de asegurar la felicidad y la Soberanía misma de los Estados Confederados; centralizaciones que establece no pocas veces la misma carta de la Unión Americana, el gran modelo de las Confederaciones, donde la Comisión se ha inspirado en la concepción de su Proyecto”<sup>2</sup>.

Dijo también Zavalía que sin dejar de ser federal, la propia Constitución que se sancionaba contenía artículos que le daban al Gobierno Federal “una saludable influencia en los Negocios de las Provincias”. Citó el caso de los artículos 5° y 6° sobre intervenciones federales; afirmó que no se trataba de limitar o atacar las soberanías locales, sino de “ampararlas y asegurar su ejercicio”. Para evitar que las dos soberanías, la provincial y la federal, entraran en choque, creía “preciso que la más fuerte se constituyera en protectora de la más débil. Que este protectorado resalta en el espíritu de la Constitución Norteamericana y en la que los ocupaba, que era tan buena como la mejor en su forma”. Y añadió que de lo que ya se había sancionado en la Convención “resaltaba claro y de bulto el protectorado que la Soberanía Federal, tenía que ejercer sobre las Soberanías Provinciales”<sup>3</sup>.

El discurso de Zavalía pretendía equilibrar las posturas, pero incubaba una idea muy lejana a la enunciada al principio por Zuviría y Gorostiaga: el diputado por Corrientes se

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 26-IV-53, pp. 519-520.

<sup>2</sup> *Ídem*, *ibidem*.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 521.

manifestó más centralista que otros congresales, no se trataba ya de considerar a las provincias como entidades independientes y soberanas que se desprendían generosamente de una cuota de su poder para cederlo al gobierno común; al contrario, si había alguna manera legítima de concebir las autonomías locales era bajo la protección y el amparo del Estado y el Gobierno nacionales.

Sin embargo, las posiciones cambiaban en cada tema particular, de manera que el criterio general de distribución de competencias parecía estar inspirado más en los casos particulares que en posturas dogmáticas. Como un ejemplo de ello, fue Zavalía quien criticó con mayor energía la reforma federal del inciso por el que se proyectaba acordar la facultad al Congreso de dictar los códigos de fondo, aduciendo que tal “atribución era propia de la Legislatura de cada Provincia no del Congreso” y que restricción de esta naturaleza “a la soberanía provincial era contraria a la forma de gobierno [que] establece la Constitución”. Para abonar su tesis, puso el ejemplo de los Estados Unidos donde, según dijo, “cada uno se dictaba sus leyes”<sup>1</sup>. La inversión de roles pareció completarse cuando fue Gorostiaga quien le contestó, sosteniendo ahora una tesis más centralista, alegando que si se dejaba a las provincias esta facultad legislativa, “la legislación del país sería un inmenso laberinto de donde resultarían males inconcebibles”. Y para refutar el ejemplo norteamericano, señaló: “Que era inútil probar la necesidad que tiene el país de una nueva legislación después de los males experimentados en dos siglos que ha estado abandonado a las leyes españolas confusas por su número e incoherentes entre sí. Que si en los Estados Unidos había códigos diferentes, era porque los americanos del Norte descendientes de los ingleses habían formado como estos, un cuerpo de legislación de leyes sueltas.”<sup>2</sup>

Se podría decir que en 1853 el federalismo, como modalidad de descentralización territorial del poder en un Estado único, siguió un criterio más pragmático que teórico en la asignación de competencias y fue este uno de los aspectos que más indignó a los hombres de Buenos Aires, porque vieron en estos acuerdos y transacciones, que miraban -bien o mal- la realidad argentina, una traición al modelo norteamericano de

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 28-IV-53, p. 528.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 528-529. Volvió Zavalía por sus fueros y dijo que el “gaje más importante de las Provincias era sin duda la facultad de dictar leyes adecuadas a su organización, costumbres y peculiaridades, leyes menos fastuosas, más sencillas y que consulten mejor sus intereses”. Gorostiaga replicó que esas “peculiaridades sólo tendrían lugar en un código de procedimiento de que no se hablaba en el artículo en cuestión”, y que “siendo el Congreso una reunión de hombres de todas las Provincias, ellos representaban su soberanía e intereses y podían por consiguiente dictar leyes para toda la Confederación” (*idem*, p. 529).

federación. A ello se debe que durante la Convención del 60 hubiera un deliberado propósito de fortalecer el federalismo. El principio rector que se decidió seguir, según se lee en el *Informe de la Comisión Examinadora* es el de “la soberanía provincial en todo lo que no daña a la Nación”<sup>1</sup>.

Uno de los medios ideados en 1860 para evitar “que el poder federal, se encuentre en pugna con la opinión dominante en una o más Provincias”, fue la propuesta de un artículo que estableciera la incompatibilidad de empleos entre uno y otro ámbito del Gobierno. Se esperaba que, sujetando el poder central a ciertos límites constitucionales, se lograría uno de los beneficios principales del federalismo, esto es, que cada provincia pudiera determinar por sí su política, sin que sufriera la influencia de los partidos nacionales o del poder de otras provincias, permitiendo “que puedan coexistir varios partidos en un mismo cuerpo de la Nación, con influencia y poder en unas Provincias, sin nada de esto en otras, sin que la armonía del conjunto se turbe, y sin que el poder general pretenda por los medios que ese artículo le quita, imponer por medio de sus agentes, otra política interna que la que sea la voluntad de la localidad seguir”<sup>2</sup>.

Otra manera de defender a las Provincias fue la modificación del artículo 6º relativo a las intervenciones federales<sup>3</sup>. El *Informe de la Comisión* critica la redacción del artículo en el texto de 1853 por apartarse de la escritura adoptada en el código norteamericano y no distinguir correctamente los casos en que el poder general interviene como protector y aquellos en que lo hace como represor. “La experiencia (...) ha puesto de manifiesto -leemos en el *Informe*- cuánto peligro hay para las libertades provinciales y para la estabilidad del poder central, en esa confusión de derechos y obligaciones que deben definirse con precisión, para evitar en lo futuro causas disolventes de la asociación.” Se propuso, en consecuencia, aclarar el texto distinguiendo cuándo el Gobierno debía intervenir como obligación -a requisición de las autoridades locales- y cuándo ejercía un derecho de intervención propio e independiente del reclamo o silencio provincial<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *RC60*, sesión del 25-IV-60, p. 116. Por tales motivos, se consideró atentatorio a esa soberanía local que se exigiera que la educación fuera gratuita y la aprobación de las constituciones locales por el Congreso (*idem*, pp. 116-117).

<sup>2</sup> *Ídem*, Informe de la Comisión Examinadora, sesión del 25-IV-60, p. 120.

<sup>3</sup> Cfr.: la discusión que aparece en el N° 1 de El Redactor (*idem*, pp. 357-360).

<sup>4</sup> *Ídem*, Informe de la Comisión Examinadora, sesión del 25-IV-60, p. 122.

Cuando esta propuesta fue discutida en el plenario, Sarmiento tuvo palabras muy severas para con las intervenciones practicadas en la Confederación:

“la ingerencia del Gobierno nacional desde el año 52 hasta la fecha -sostuvo-, lejos de garantir a los pueblos su tranquilidad y sus instituciones, ha sido por el contrario, el perturbador que ha traído la guerra”<sup>1</sup>.

Observó que, ante este hecho, la Comisión se había preocupado por tomar severas precauciones, y que sólo había propuesto una modificación: prohibir que la intervención pudiera desarrollarse sin la requisición de las autoridades locales, porque se reconocía la necesidad que tenía el Gobierno nacional de intervenir por obligación para custodiar las instituciones libres o de prestar el auxilio a una Provincia invadida por el extranjero o por otra Provincia. Pero el “sin ella” -como expresaba el artículo sancionado en Santa Fe- había dejado lugar, dijo, “para poder interpretar ese artículo en una escala más extensa” que la que estaba en la mente de los constituyentes. Acentuando esta limitación al Gobierno Central, Vélez Sársfield, apoyándose en los antecedentes norteamericanos, explicó largamente cómo funcionaba el régimen de las intervenciones federales en protección de los poderes locales.

"La jurisprudencia del artículo -comenzó explicando Vélez- es para que el Gobierno Nacional intervenga cuando haya quitado las autoridades legales, para que intervenga cuando se le diga que han quitado las autoridades que estaban y que están colocando otras nuevas. Así es la jurisprudencia de la Constitución de los Estados Unidos; el Gobierno nacional no está obligado a intervenir en todas las revoluciones de actualidad, porque puede ser un pretexto de los mismos poderes locales. El Gobierno nacional no está obligado a intervenir siempre que lo llamen, porque sus fuerzas, no están a la disposición de las Provincias; intervendrá si le parece que debe intervenir. Únicamente está obligado cuando se haya sustituido por el poder legal, un poder arbitrario.”<sup>2</sup>

Siempre con el propósito de fortalecer el federalismo, la Comisión Examinadora propuso la supresión de una parte de la competencia de la Corte Suprema: la relativa a los conflictos entre los poderes de una misma Provincia, porque se entendió que esta cláusula subvertía el sentido del federalismo y generaba mayores conflictos en el ámbito local<sup>3</sup>. Vélez explicó el por qué de la eliminación de la cláusula, sosteniendo que cuando

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 27-IV-60, p. 167.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 27-IV-60, p. 172.

<sup>3</sup> *Ídem*, Informe de la Comisión Examinadora, sesión del 25-IV-60, pp. 127-128.

existiera un conflicto entre los poderes provinciales, debían regirse por las pautas contenidas en las constituciones locales, porque la “soberanía provincial [es] tan completa como la soberanía nacional, en las materias que le están delegadas”<sup>1</sup>.

A esta altura de los acontecimientos parece indiscutible que los hombres del 60 tenían planeado quitar la mayoría de los rasgos centralistas del federalismo según la Constitución de Santa Fe, persiguiendo un aumento considerable de las competencias locales para solucionar sus problemas domésticos y los que pudieran tener con otras provincias. En este contexto, también fortalecía el federalismo la propuesta de reforma al inciso 11° del artículo 64 que aclaraba la competencia de los tribunales provinciales en la aplicación de los códigos de fondo<sup>2</sup>.

La acentuación de la independencia de las Provincias en el ámbito económico fue otro tema central en la convención del 60, según lo explicitó el propio Vélez Sársfield en su discurso al informar de las reformas. En esa ocasión, criticó el hecho de que la Nación tuviera poder para atender los déficits de los presupuestos de cada Provincia.

“Un artículo de la Constitución dice: que la Nación suplirá el déficit de los presupuestos provinciales y este parece un presente griego. ¿Qué tiene que ver el Gobierno general -se preguntó Vélez- con el presupuesto de cada Provincia? Ellas son completamente libres e independientes en su régimen interior, y pueden gastar de sus rentas lo que quieran. ¿Por qué el Congreso llamaría a sí los presupuestos de gastos de cada Estado federal? Este artículo es enteramente contrario a los principios de una federación política, porque Buenos Aires -concluyó- no pediría jamás a la Nación el déficit para sus gastos ordinarios, y como hoy, no haría poco la Confederación en atender a su propio déficit, es inútil reformar por ahora el artículo.”<sup>3</sup>

Un argumento más, sumado por Rufino de Elizalde, contrario a las subvenciones nacionales a las Provincias venía en refuerzo de su tesis -que en seguida veremos- de que los derechos de exportación debían ser locales. Afirmó que el artículo sobre las subvenciones era el “principio más absurdo”, pues implicaba que la Constitución “parte de la base que hay Provincias que no tienen como vivir”, obligando al Congreso que provea a sus necesidades. Esto llevaba a que las Provincias se redujeran en la práctica “a

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 7-V-60, p. 252.

<sup>2</sup> *Ídem*, Informe de la Comisión Examinadora, sesión del 25-IV-60, pp. 128-129.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, pp. 142-143.

la condición de las Municipalidades de Buenos Aires, quienes presentan su presupuesto al Gobierno y este hace las correcciones que le parece”<sup>1</sup>

Otro aspecto que se entendió como resguardo y garantía del federalismo fue la reforma del artículo 3º sobre la cuestión capital, porque, tal como lo explicó Mármol, la exigencia del consentimiento de las Legislaturas Provinciales para ceder su territorio como asiento de la capital,

“salvaba los derechos de las Provincias que era también uno de los mandatos de la Convención, como de todo cuerpo constituyente en el sistema federal, que atendiendo a las exigencias de la Nación no debe perjudicar –sostuvo- a los intereses de las localidades”<sup>2</sup>.

Por último, concluyendo con las reformas más importantes que acentuaban la autonomía de los Estados miembros, a los hombres del 60 les pareció un fortalecimiento del federalismo el añadido de un artículo que prohibiera la legislación sobre la prensa o el establecer sobre ella la jurisdicción federal. Según lo indicó Vélez esto importaba limitarla a la jurisdicción provincial, como se explicará en el apartado sobre los derechos individuales.

#### D) LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN. ECONOMÍA Y POLÍTICA FEDERALES

El problema de los derechos de exportación pasó casi inadvertido durante los debates de 1853: que el recurso debía ser nacional era una muestra más de algunas de las notas centralistas del federalismo parido en Santa Fe. La discusión de este tema se realizó en el 60 y fue iniciada por Rufino de Elizalde, quien bregó por la provincialización de esos recursos, argumentando en un comienzo que

“Los constitucionalistas, o el Congreso Constituyente de Santa Fe, no quisieron reconocer este principio: no encontró que era como a la igualdad del impuesto y suprimió la cláusula de la igualdad y como una consecuencia de esa supresión puso los derechos de exportación, que vienen a destruir los derechos con que los Estados deben concurrir a las erogaciones nacionales.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 30-IV-60, p. 186.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 149.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 9-V-60, p. 286.

Negó Elizalde que los derechos de exportación fueran nacionales y propuso seguir el ejemplo de la Constitución Unitaria de 1826 (artículo 158) y la Constitución de los Estados Unidos (párr. 2º, sec. 8a, art. 1º y párr. 3º, sec. 2a, art. 1º) que consagraban la solución contraria a la del 53. Únicamente admitió que podrían ser nacionales los derechos de importación, y sintetizó con estas palabras:

“La exportación, pues, no puede ser nunca un derecho nacional, es un derecho local. Si nos referimos al orden y a los hechos entre nosotros, se verá que es así. La contribución directa se impone sobre los bienes raíces, muebles y semovientes, pero tocando la dificultad que había, cambiamos la forma y establecimos el derecho de exportación sobre los frutos. Es claro que el derecho de exportación -propuso Elizalde- no es más que la representación de la contribución directa, y como tal no puede establecerse como derecho de la Nación y la razón es muy clara.”<sup>1</sup>

En la misma sesión Mitre sostuvo el proyecto de la Comisión opuesto a las ideas de su amigo Elizalde. Afirmó el futuro Presidente que antes de sancionarse la Constitución política del 53, las Provincias tenían una Constitución económica (es decir -aclaró-, “un modo de ser político en cuanto a los recursos o medios de vivir, en todo lo que hacía a su bienestar”), que fue alterada por la organización de la Confederación. No obstante, sugirió Mitre, el instinto de conservación hizo que las Provincias buscaran otros recursos para poder subsistir. De su análisis extenso y algo confuso, extrajo como primera conclusión que si Buenos Aires hubiera discutido y tomado parte en la sanción de la Constitución en 1853, se hubiera opuesto a que se arrebatasen esos recursos a las Provincias, pero que, sin embargo, sin ellos “no puede haber realmente nervio en el Gobierno Nacional”. Por eso la Comisión, observando que no se producía daño ni a las Provincias -que ya tenían nuevos recursos- ni a Buenos Aires -porque estas rentas aduaneras importaban muy poco en los hechos-, entendió “que para cuando llegue el caso de que cese la garantía de los cinco años del presupuesto, era muy fácil, por medio directo o por cualquier otro medio, convertir lo que hoy son derechos de exportación en contribuciones directas. Nada más sencillo entonces que cuando se arreglen las tarifas, lo sean de tal modo, que pesen igualmente sobre toda la Nación, de modo que las

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 30-IV-60, p. 180. En la misma sesión argumentó que no se podía quitar este recurso a las Provincias y sustituirlo con el auxilio o los subsidios que votaría el Congreso (*idem*, pp. 186-187). Volvió a reiterar su tesis en otras ocasiones (cfr.: *idem*, sesión del 8-V-60, pp. 262-266 y 282-284; sesión del 9-V-60, pp. 285-292).

Provincias a su vez, puedan gravar, hasta cierto punto esos productos, es decir, que las producciones de las Provincia sean gravadas por mitad; mitad en el derecho de exportación, y mitad en las contribuciones directas que pesan realmente sobre el país. Es esta razón -sentenció Mitre-, a pesar de reconocer el buen principio que tiene la Constitución de los Estados Unidos, y también de acuerdo con el artículo ciento cincuenta [creo] de la Constitución del año 26, que la Comisión dictaminó del modo que los hizo”<sup>1</sup>.

Sarmiento también salió en defensa del proyecto de la Comisión, y lo que primero intentó fue sentar un principio básico, la desconfianza ante lo localista, que en buena medida venía a dar por tierra con las pretensiones federalistas de la mayoría de los convencionales. Decía el apotegma sarmientino: “el Gobierno federal es para el interés general, se crea a fin de reunir los intereses generales del país”. Inmediatamente, entonces, si se acepta esto, puede clarificarse la cuestión de los recursos:

“De lo que debemos cuidarnos es, si tendremos suficiente cantidad de dinero para todos aquellos objetos, que tiene la Nación que atender. La Nación tendrá buques, ejército, aduana, correo, etc. Ahora -se preguntó-, ¿cuánto dinero gastaremos en eso? Lo mismo es aquí que allí, es el mismo dinero. Quizá será más económico reunirlo en una misma cocina, que tener trece fueguitos, con trece cocinitas para hacer cada una su mala comida. Este es un gran principio económico: si fuera posible hacer una sola cocina para toda la ciudad, se acabarían todos los sinsabores domésticos. No me parece -terminó el sanjuanino-, pues, que esta sea la cuestión más grave.”<sup>2</sup>

Y Vélez, que estaba desde el principio por conservar los derechos de exportación en manos de la Nación, apuntó que todos los millones que por ellos pudiera recaudar la Provincia de Buenos Aires “son bagatelas en presencia de la independencia del país, de la defensa de todo poder extranjero; en presencia de la defensa de sus instituciones internas”<sup>3</sup>. La solución nacionalista y centralista parecía imponerse, cuando Mármol adujo que este debate tenía una importancia que sobrepasaba lo inmediato, porque el objeto de estas grandes cuestiones era el poder de la Nación y el poder de los Estados; o, en otras palabras:

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 30-IV-60, p. 185.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 30-IV-60, p. 191. Como dirá más adelante: "las rentas que cobra la Confederación serán pocas para satisfacer los gastos, o compromisos en que se ha visto obligada" (*ídem*, sesión del 8-V-60, p. 276).

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 9-V-60, p. 296.

“es entre la mayor centralización de poder en el Gobierno general, y el mayor poder y derecho de los Estados. Esa será la cuestión que nos dividirá en el futuro, y cuya primera palabra se pronuncia en este momento”<sup>1</sup>.

Defensor de los intereses de Buenos Aires, con el argumento anterior frenó momentáneamente Mármol las tendencias a nacionalizar las rentas aduaneras, y propuso una fórmula transaccional que al final se aceptó: que los derechos duraran en poder de la Nación hasta el año 1865<sup>2</sup>. Sin embargo, en 1866 se revisó la cláusula, nacionalizando los recursos fiscales de carácter aduanero<sup>3</sup>

#### F) BUENOS AIRES COMO PROBLEMA CENTRAL EN LA ORGANIZACIÓN FEDERAL

En cierta manera, pero siempre fundamental, Buenos Aires jugó un rol central en la organización del Estado nacional bajo el sistema federal de gobierno. En 1853, por circunstancias que son de todos conocidas, la gran provincia estuvo ausente en la Convención, y la Constitución que se sancionó no pudo obviar su presencia vicaria en el espíritu y el ánimo de convencionales preocupados por la unidad de todos los pueblos bajo un gobierno común. Ya en 1860, convenida su incorporación al sistema de la Confederación, los hombres cometidos a reformar el texto santafesino se encargaron de delimitar muy bien el papel que esa provincia, que era como una hermana mayor, jugaba en las relaciones de poder de la federación. Analizar este aspecto de nuestra organización constitucional es de singular importancia para comprender las bases políticas y económicas del nuevo Estado.

La Convención de 1853. Los hombres del 53 debieron asumir alguna decisión en torno a Buenos Aires, pues su inasistencia y la ruptura provocada por la Legislatura porteña impactaron en el ánimo de los convencionales santafesinos. ¿Cómo organizar la federación cuándo el más importante de los Estados que la componía se negaba a negociar? ¿Qué hacer con la capital del nuevo Estado siendo que casi todos aceptaban

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 9-V-60, p. 304.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 304-306 y 310. La redacción final fue propuesta por Mármol y acompañada por Sarmiento (que sugirió el año 1866) y Riestra, que sostuvo que en esa época cesarían como impuesto nacional (*ídem*, sesión del 9-V-60, p. 310). Riestra ya lo había sugerido en la sesión anterior del día 8 de Mayo (*ídem*, pp. 271-274).

<sup>3</sup> RUIZ MORENO, Isidoro, *La reforma constitucional de 1866*, Macchi, Buenos Aires, 1983. A la vista de esta nueva reforma, debería reverse la tesis de Bidart Campos mencionada en nota 4, pues ese ciclo constituyente originario y abierto, en realidad pareciera cerrarse en 1866.

que debía serlo Buenos Aires? Estos temas preocuparon sobremanera a los primeros constituyentes.

*La relación entre la Confederación y Buenos Aires.* La mayoría de los Diputados de Santa Fe manifestaron la idea de que la Nación estaba incompleta sin Buenos Aires, a la que se reconocía una especie de situación privilegiada en el conjunto de los estados provinciales. En la sesión del 29 de noviembre de 1852, Seguí planteó el problema que aparejaba la ruptura de relaciones entre Buenos Aires y el resto de las provincias, y lo atribuyó a la propia naturaleza de la Provincia porteña. Dijo que si ella continuaba en sus pretensiones, tenía que explicarse esa actitud porque “siendo el primogénito de la familia argentina, y el primer vástago del árbol de la libertad, tenía todo el engreimiento y orgullo propio de tales hijos; y que la Confederación, como madre común, debía emplear antes todos los medios conciliatorios, suaves y atrayentes para volver a su seno a ese hijo mal aconsejado”<sup>1</sup>.

Las ideas del Diputado por Santa Fe hicieron mella en la Convención. Gondra fue más lejos aún y sostuvo que no había Constitución válida sin Buenos Aires, a pesar de su conducta<sup>2</sup>. Fue así que, en base a esta convicción, se presentó la propuesta de enviar una comisión a Buenos Aires para reintegrarla pacíficamente al seno de la Confederación, mas el Diputado Campillo expresó que ella no sería recibida “por ese Pueblo ilustrado”, sino por su Gobierno, “que estaba reproduciendo hoy, todas las escenas de la Mazorca, con las confiscaciones, proscripciones y otras exageraciones de furor”<sup>3</sup>. Con lo que quedaba claro que los méritos del pueblo porteño no se trasladaban a su Gobierno, del que se desconfiaba plenamente. La comisión no se envió y la discusión del texto constitucional prosiguió sin el apoyo de Buenos Aires.

*Buenos Aires, capital natural de la República.* Otro problema que reavivó la cuestión Buenos Aires, fue el vinculado a la decisión de elegir la ciudad capital de la Confederación. El Diputado Díaz Colodrero, en la sesión del 1º de diciembre de 1852, manifestó una idea que estaba en la mente de casi todos los convencionales:

“Tanto la ley consuetudinaria como la ley escrita -dijo el representante por Mendoza- establecen la capital en Buenos Aires, y que si se consulta la conveniencia

---

<sup>1</sup> ACA, p. 427.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 12-I-53, p. 448.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 449.

como centro de los recursos y de la inteligencia, debería también establecerse allí, mucho más desde que todos sus establecimientos pertenecen a la Nación.”<sup>1</sup>

El tema quedó diferido para un mejor momento, que se presentó cuando se puso en discusión el artículo 3º del proyecto de Constitución, ocasión en la que reaparece la cuestión Buenos Aires junto al problema de la capital de la República. El otro Diputado mendocino, Zapata, sostuvo que esta cuestión capital resumía “nuestro más serio problema social”, del que dependían “las exigencias de paz y progreso”. Dejó entrever que la declaración que daba a Buenos Aires el rango de capital de la Nación no dependía de la voluntad de los convencionales, porque ella lo ha sido “siempre de hecho”, y estaba “sancionado de antemano por la naturaleza misma”. Para Zapata Buenos Aires era el centro comercial y político del país, el nervio administrativo y rentístico de la Nación,

“porque allí puedan sentarse las autoridades con más decoro y con más medios materiales y morales de ejercer su benéfico influjo en todas las Provincias; porque allí - continúa el mendocino- puedan estar más en contacto con los Gobiernos amigos y con la civilización europea que tratamos de encarnar en la vasta extensión de nuestro despoblado país por medio de la inmigración”<sup>2</sup>.

Al encontrarse en la ciudad de Buenos Aires todo lo mejor de nuestro país, si no se la hacía la capital, continuó Zapata, su poder físico y moral continuaría siendo

“un principio de constante desequilibrio social, un germen continuo de acciones y reacciones en país, un semillero eterno de dominación y resistencias, fecundas sólo en sangre y desgracias para toda la República; el antagonismo vivo –afirmó Zapata- entre dos poderes pésimamente comprendidos hasta ahora y deplorablemente estériles para nuestra dicha”.

Para eliminar el conflicto había un solo remedio: propuso hacer que “esa culta y populosa Ciudad” fuera elegida “cabeza” de la República, para que “desempeñe con majestad los altos destinos civilizadores a que es llamada”<sup>3</sup>. Lavaysse secundó inmediatamente a Zapata: Buenos Aires era la única ciudad “digna -según lo expresó- de ocupar el rango de Capital de una Nación grande y próspera”, y en el reconocimiento de esta circunstancia no había “adulación ni lisonja”, porque así lo señalaban nuestra

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 443.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 22-IV-53, p. 494.

<sup>3</sup> *Ídem*, pp. 494-495.

historia, la cultura de aquella provincia y su posición geográfica. Pero advirtió del error que significaría concentrar en Buenos Aires todo el problema. Dijo admirablemente, anticipándose a lo que sobrevendría, que era

“preciso que Buenos Aires, Capital de la Nación al mismo tiempo que de una Provincia vastísima i rica en elementos de todo género, no presentase el fenómeno de un cuerpo monstruoso cuya cabeza se halla hidrópica y sus miembros raquíticos (...) Que de hoy para siempre Buenos Aires entrase en las Provincias y las Provincias en Buenos Aires perteneciéndose mutuamente”<sup>1</sup>.

Nadie habló contra Buenos Aires; todos aceptaron su natural primogenitura y condenaron la política separatista de su gobierno. Por eso fue lógico que se dispusiera en el texto constitucional que ella sería la capital de la nueva República. En la tantas veces citada *Minuta de Declaración*, aprobada una vez que se dio sanción a la Constitución, se expresó con claridad cuál era la razón privilegiada que demandaba que Buenos Aires fuera ungida capital de la República. El párrafo que seguidamente transcribimos da una idea clara de los sentimientos e ideas de los hombres del 53.

“Intereses de todo género constituyen a Buenos Aires una especialidad en la familia argentina. Antes de la Revolución, y después, se han ejercido allí, y desde allí, el poder general de la colonia y de la Nación. Buenos Aires es por esto la más alta expresión de nuestras necesidades, de nuestros sentimientos, de nuestras pasiones, de nuestros caprichos, de nuestra política, de nuestra fuerza intelectual, poder y genio.”<sup>2</sup>

Buenos Aires y la unión nacional en la Convención de 1860. La Convención porteña estuvo presidida por un equívoco espíritu que compatibilizaba la unión nacional con el predominio de Buenos Aires. La provincia daba su consentimiento, se incorporaba a la Nación revisando la Constitución, pero dejaba sentada su pretensión de dirigir los destinos y de presidir el rumbo del nuevo Estado<sup>3</sup>.

*La unión nacional.* Buenos Aires hizo de la convención del 60 un acto de integración de la nacionalidad. Uno de los primeros en expresarlo fue Sarmiento, quien afirmó que siempre se había ocupado de la “unión nacional”; dijo no ser separatista y que no lo sería jamás. Frente a los porteños que habían insistido en la política de la

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 499.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 3-V-53, 540.

<sup>3</sup> Y ello, independientemente de que los convencionales porteños continuaran una línea histórica de defensa del federalismo, como ha sostenido LEVAGGI, *Confederación y federación en la génesis del Estado argentino*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007, pp. 164 y 174.

separación, sostuvo que él no era porteño sino argentino, “y tengo -agregó- que ser nacionalista. Siempre he pensado en los medios de unión que las circunstancias han hecho imposible”<sup>1</sup>. Más adelante, al discutirse sobre los derechos de exportación y en clara alusión a la tesis localista de Elizalde, Sarmiento pronunció palabras de colorido tinte nacional:

“Creo que desde el año 52 en adelante se ha empezado a vivir en una atmósfera en que se ha formado el hábito de mirar este Estado [Buenos Aires] como un país diferente de los otros. Entre Buenos Aires y las Provincias no debe haber otro sentimiento que el sentimiento argentino.”<sup>2</sup>

Una de las propuestas de Sarmiento, en este sentido, fue la de incorporar como nombre de la Nación la vieja denominación de *Provincias Unidas del Río de la Plata*, de modo tal que Buenos Aires pudiera decir a sus hermanas que invocaba esas palabras “para reunirme a los que fueron mis enemigos, olvidar nuestras antiguas disensiones y abrazarnos como hermanos que vuelven a verse, después de largos años de separación”<sup>3</sup>. Pero el propio Sarmiento fue poco coherente en su actitud de integración nacional; o, más bien, observaba la unión nacional bajo la hegemonía de Buenos Aires. Cuando la Convención estaba bastante avanzada, pronunció palabras reveladoras de su intención: “La libertad ha triunfado -afirmó en referencia al Pacto de San José de Flores<sup>4</sup>- y ahora vamos a llevar a toda la República, todos los elementos de Buenos Aires.” Esta frase es lo suficientemente representativa de cómo los hombres del 60 veían la conformación definitiva de nuestra nacionalidad en un nuevo Estado. Si tomamos el siempre clarificador *Informe de la Comisión Examinadora*, veremos que en él se realiza también una invocación a la unidad nacional, pero sobre nuevos presupuestos, que eran las bases consolidadas por la incorporación de Buenos Aires:

“Agitada por la revolución y oprimida por la violencia, la nacionalidad argentina ha sido un hecho que ha sobrevivido, aunque perdiendo algunos de sus miembros, a las guerras intestinas, a la tiranía y al antagonismo de los intereses creados por la desunión y el aislamiento; hasta que al fin, de ese hecho ha nacido un derecho, que ha consagrado

---

<sup>1</sup> RC60, sesión del 6-II-60, p. 75.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 30-IV-60, p. 190.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 11-V-60, p. 345.

<sup>4</sup> *Ídem*, sesión del 8-V-60, p. 282.

las soberanías provinciales, como base de toda organización nacional, y la libertad como fin a que debe subordinarse toda organización política.”<sup>1</sup>

Sin embargo, con ser este el tono que dominó la convención porteña, hubo otras voces que protestaron por la manera de entender la incorporación de Buenos Aires a la Confederación. El grupo opositor a las reformas, que votó contra el proyecto de la Comisión Examinadora, hizo saber su opinión por boca de José Pérez, quien expresó la necesidad de la unión nacional, unión que debía operarse ya, dejando para más adelante, una vez apaciguado el espíritu de lucha, la discusión de las reformas. Pérez llamó a “consolidar prontamente la unión de pueblos dislacerados (*sic*) por la guerra civil, y diezmados por sus diarios combates”<sup>2</sup>. También abogó por la unidad Félix Frías, amonestando a Buenos Aires por sus intenciones separatistas.

“En efecto, Señores, la separación de Buenos Aires sería un doble atentado contra la tradición de nuestros padres y el porvenir de nuestros hijos.

“Cuando el hijo mayor de una familia, favorecido por los bienes de la fortuna, abandona a su miseria a los otros hermanos, le siguen en la tierra las maldiciones de Dios, y el desprecio de los hombres.”<sup>3</sup>

El discurso de Frías, vigoroso y contundente, no dejaba reparos sobre una visión más auténtica y menos egoísta de la unión nacional. Parodiando el juicio de Salomón, advirtió que “partir la patria es matarla”, y aseguró que prefería “verla antes en malas manos que dividida”. Y seguidamente pronunció las palabras más claras y profundas sobre la unidad nacional en toda la convención.

“El territorio de la patria es sagrado e indivisible, Señores: a él están ligados todos los recuerdos de nuestros triunfos pasados, como el de nuestros espantosos infortunios. ¿En que rincón de la patria -se preguntó Frías- no hallaréis rastros de la sangre de las víctimas de la tiranía o de los mártires de la independencia y de la libertad? Y si alguno se halla mal en su país, si le falta coraje para esta lucha incesante que suele abatir los más firmes caracteres; o si perseguido por la ingratitud y la calumnia quiere buscar en otro suelo el descanso que anhela, aléjese en hora buena; pero no pretenda llevar

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 108.

<sup>2</sup> El discurso de Pérez en *ídem*, sesión del 25-IV-60, pp. 144-146; la cita es de p. 146.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 11-V-60, p. 321.

consigo -sentenció- un solo grano de la tierra en que vio la luz. ¡Sacuda el polvo de sus plantas y váyase!”<sup>1</sup>

Si nos detenemos en las palabras de Sarmiento y las comparamos con las de Frías, notaremos que, a diferencia de los restantes oradores por la unidad, Frías es el único que habla de la patria, término y concepto que empleó en lugar del de Nación; inclusive Frías emplea una palabra más campesina, como país. Eso nos habla de un amor distinto: un amor que no se fundaba en intereses políticos o económicos, un amor que provenía del fondo de una historia compartida, de tierras y de sufrimientos comunes, de sangre derramada sin distinciones. Además, Frías fue el único que puso el acento en la historia común a todas las provincias, en las tradiciones que nos unían, y que pertenecían por igual a todas las Provincias y no solamente a Buenos Aires.

*El rol preeminente de Buenos Aires.* De lo dicho en el apartado anterior, se desprende que los hombres de Buenos Aires que impusieron la revisión de la Constitución tenían una perspectiva bastante definida sobre el papel que le correspondía a esa provincia en la nacionalidad. Una primera idea que apareció fue la de que Buenos Aires aportaba sus luces para que la Constitución del 53 quedara definitivamente asimilada al modelo norteamericano que se intentó imitar en la convención del 60. En el *Informe de la Comisión Examinadora*, que hemos citado tantas veces, se dice precisamente que cabe a Buenos Aires el rol de garantizar la fidelidad en la aplicación del modelo norteamericano. Por tal motivo se afirma que Buenos Aires puede y debe proponer

“el restablecimiento del texto de la Constitución norteamericana, la única que tiene autoridad en el mundo, y que no puede ser alterada en su esencia, sin que se violen los principios de la asociación, y se falseen las reglas constitutivas de la República federal, que como se ha dicho antes, es el hecho establecido que encuentra Buenos Aires desde 1853”<sup>2</sup>.

Otra idea compartida fue la de la superioridad de la política económica de Buenos Aires frente a la de la Confederación. El olvido de los principios económicos de la igualdad de los Estados en el federalismo en la política económica de la Confederación, “ha dado lugar a una política económica atrasada y ruinoso, en completa disconformidad con la alta y liberal política comercial adoptada por Buenos Aires”, se

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 322.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 113.

dice en el *Informe*. Con este criterio se criticaron los derechos diferenciales y las primas y favores especiales, que no solamente violaban el principio de derecho público federal de “la igualdad de los pueblos ante la ley del impuesto”, sino que además olvidaba que la aduana debía tomarse “como fuente de rentas y no como un instrumento de protección”. Las reformas propuestas por la Comisión Examinadora tendían a “garantir los intereses de Buenos Aires en lo presente, y asegurar la unión y la estabilidad de la paz de los pueblos argentinos en lo futuro”<sup>1</sup>.

Un punto de interés para los hombres de Buenos Aires fue afirmado por Vélez en la primera parte de su discurso como miembro informante de la Comisión Examinadora. Luego de encendidas palabras sobre la unión nacional, Vélez destacó el aporte sobresaliente de Buenos Aires a esa unión: “Uniéndose Buenos Aires a los otros pueblos -dijo el jurista cordobés-, sobreviene una nueva estructura de la Sociedad que precisamente causará una feliz revolución en todas las ideas y en todos los caracteres cuyos buenos resultados son más extensos que los que hoy pueden preverse.”<sup>2</sup>

Mas, inmediatamente, señaló los provechos que obtendría Buenos Aires, beneficios que serían superiores a los males que podría sufrir en la unión. Sus palabras merecen citarse extensamente:

“La paz y el comercio darán a Buenos Aires -especuló Vélez- lo que jamás podría esperar separada de la Confederación Argentina; baste decir que entonces cada hombre ocupará su verdadera posición social y habrá sucedido la justa distribución del poder moral de la sociedad. (...) En media docena de años el Estado de Buenos Aires tendrá un millón de habitantes; aquí vendrán los grandes capitales europeos cuando la paz se halle sólidamente establecida. La realidad de efectos que produzca la unión sobrepasará a las más ideales esperanzas.”<sup>3</sup>

De la misma idea que Vélez es José Pérez, opositor a la reforma, pero porteño al fin. Luego de reclamar la pronta unión nacional, señaló que estaba también en su derecho al afirmar que “el primordial interés de Buenos Aires, es presentarse la primera en la batalla con su contingente de poder, de riqueza y de luces para alejar de la República los

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 132.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 140.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 141. Las mismas ideas, en otro discurso de Vélez que critica la tesis ultra porteña de la provincialidad de los derechos de exportación, *idem*, sesión del 8-V-60, pp. 271-272, especialmente.

malos instintos que podrían venir a destruirla, y hundirnos a nosotros mismos en su ruina”<sup>1</sup>.

Pero más adelante hizo de Buenos Aires el punto central de la unidad, ya que -en una dudosa interpretación histórica- resumió prácticamente toda la historia nacional en la grandeza de esa Provincia. Otra vez estas palabras, que no tienen desperdicio, merecen transcribirse íntegramente, ya que el mensaje de Pérez parece conducir a una sola solución: unidad del país bajo el gobierno de Buenos Aires, bajo el predominio porteño. Es la reiterada tesis de la hermana mayor civilizada que guía con sus luces y su riqueza a las hermanas menores sumidas en la barbarie.

“El pueblo de Buenos Aires -comenzó con su arenga Pérez- es fuerte, rico, inteligente y su poder pesa tanto como toda la República. Los sucesos que acaban de pasar lo están demostrando; no se puede hacer con Buenos Aires lo que se pudo hacer con San Juan. Con sus elementos, con sus hombres, con toda su importancia moral, una vez efectuada la unión nacional pueden hacerse desaparecer dificultades inmensas que pueden sobrevenir, puede salvarse a toda la República de una conflagración posible. La prensa está alarmada, haciendo resaltar los inconvenientes que puede presentar un gobierno nacional impopular, o cuya política fuese guiada por las pasiones de partido, y, ¿es posible que el pueblo de Buenos Aires, que ha hecho tantos sacrificios, que ha establecido la libertad en tres o cuatro Repúblicas de América, se detenga en el Arroyo del Medio y no lleve su valioso contingente -concluyó- para salvar a los pueblos hermanos que puedan estar colocados bajo la presión de un gobierno falto de grandes vistas políticas o quizá criminal?”<sup>2</sup>

De la misma tónica fueron algunos de los términos del discurso de Vélez, ya mencionado, cuando atacó la composición del Senado por desfavorecer a los intereses de Buenos Aires<sup>3</sup>. Pero el acento localista se advirtió más agudamente cuando se discutió la cláusula sobre derechos aduaneros. El problema ya ha sido tratado parcialmente y volveremos a él cuando toquemos los temas vinculados a la economía, pero ahora es interesante señalar algunas de las expresiones del Diputado Riestra, quien,

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 145.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 146.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 143. El mismo Vélez, al criticar algunos términos del discurso de Elizalde defendiendo los derechos de Buenos Aires a retener en la Provincia los derechos de exportación, le advirtió: “Yo les ayudaré, pues, a sostener todas aquellas leyes que tiendan a asegurar los derechos de los pueblos y de los hombres, pero no les ayudaré a mantener desconfianzas que nacen únicamente de que el hombre no nació en Buenos Aires.” (*idem*, sesión del 9-V-60, p. 295)

al defender la tesis provincial, dijo que era necesario que “Buenos Aires al ir a la unión” retuviera “una porción de poder propio, que conserve garantías para el futuro”, pues de lo contrario se caería en el peligro del sistema unitario<sup>1</sup>. Elizalde fue muy claro también, al distinguir entre el deber de “mirar por los intereses primordiales de la Nación”, y el interés que les prohibía “prescindir de considerar principalmente los intereses de Buenos Aires”. Mas como Mármol le advirtiera que no podían coexistir dos intereses primordiales, Elizalde aclaró sus ideas:

“Siempre que los intereses primordiales de la Nación pudiesen quedar en peligro, que hubiese la más pequeña amenaza o contingencia que la Nación no se reuniese por una enmienda que propusiéramos, creo que debiéramos sacrificar esa enmienda; pero cuando la enmienda que propongo al garantizar a Buenos Aires no perjudica a la Unión, debemos salvar los derechos primordiales de Buenos Aires, salvar los derechos primordiales de la Nación y al mismo tiempo con ellos los provinciales.”<sup>2</sup>

Pero si con lo dicho no bastara, hay que recurrir a las confesiones de Mármol, quien debe haber sido en la convención porteña quien más contundente y explícitamente hizo definición de porteño a ultranza, sin la contradicción que le señalara a Elizalde. Sin miramientos afirmó Mármol:

“Establezcamos una base; somos aquí representantes de un Estado que se halla frente a frente de la Nación, y nuestro primitivo deber, originario y natural, es defender toda vez que podamos, los intereses del Estado contra los perjuicios que pueda irrogarle la Nación.

“Nosotros, pues, representantes del Estado, para ser lógicos con nuestro mandato, debemos proteger sus intereses ante todo, antes que los intereses de la Nación. Dejemos a la Convención Nacional que defienda los intereses nacionales.”<sup>3</sup>

*La cuestión capital.* Todos estos asuntos se resumirán en el último punto tocado en el *Informe de la Comisión Examinadora*, que fue el de la capital. Los integrantes de la Comisión comenzaron por censurar la decisión de la Convención de 1853 que decidió declarar capital a Buenos Aires, “en momentos en que Buenos Aires no se hallaba representado en el Congreso que la dictó, dividiendo su territorio sin su consentimiento, y atentando contra la soberanía, vicio que quiso corregirse en parte, presentando la

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 8-V-60, pp. 273-275.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 9-V-60, p. 290.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 305.

Constitución a su aceptación, poniéndolo en la disyuntiva de aceptar o rechazar, sin que le fuera dado modificarla”<sup>1</sup>.

Esta circunstancia minaba la federación por su base, porque no se había advertido que “se despojaba de su ser político a uno de los miembros de la asociación”. En el *Informe* también se asegura que Buenos Aires, desde 1816, había reclamado su prerrogativa de Estado, “renunciando al honor de ser la capital de la República”; por eso no podía ser despojado de su ser provincial sin su consentimiento y contra su “voluntad expresa”<sup>2</sup>. Como dirá Vélez en la discusión de la reforma al artículo 3º, él era de la inteligencia de que “Buenos Aires no ha de ser capital”<sup>3</sup>. Esteves Saguí sostuvo que el punto relativo a la Capital era la “manzana de la discordia”, como lo había sido también en los Estados Unidos que nos sirven de modelo, y se opuso a capitalizar a Buenos Aires, pues a su entender “la capital será donde las autoridades nacionales residan.” Criticó que se hubiera fijado en 1853 la capital en Buenos Aires y en seguida relativizó el asunto en los siguientes términos:

“¿Qué vamos a hacer con señalar ya la capital, cuando esto está sujeto a la voluntad de los hombres, a decisiones legislativas, a los tiempos y a las circunstancias que harán que esta capital esté unas veces al Sud, al Centro o al Norte, o tal vez vaya a situarse en Martín García, como se dijo en *Argirópolis...*?”<sup>4</sup>

Mármol, que había formado parte de la Comisión Examinadora, brindó su apoyo al artículo proyectado por ella, afirmando que el Congreso “en ningún caso podía disponer del territorio de los Estados” y que cada uno estaba en su perfecto derecho, como lo estaba también Buenos Aires, “de negar a la legislatura nacional la competencia para disponer de su territorio”, por lo que era correcto el criterio propuesto por la Comisión, consiste en que “determine el Congreso legislativo el lugar de la capital, *previa la aceptación de las legislaturas provinciales*”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 133.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 134. Las discusiones de la Comisión, en *ídem*, El Redactor de la Comisión Examinadora, N° 2, pp. 361-368.

<sup>3</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, p. 153.

<sup>4</sup> *Ídem*, sesión del 25-IV-60, pp. 147-148. Significativo es que se cite este libro de Sarmiento, publicado en 1850, en el que califica los unitarios (su antiguo partido) como “espantajos de aspiraciones torcidas”. Mitre criticó la tesis de Esteves Saguí. Recordó que la Constitución de Estados Unidos también mandaba que hubiera una capital fija; igual ocurría con Suiza, porque lo que se deseaba era que la capital tuviera su territorio propio y limitado. Concluyó reclamando “que no se quiera realizar entre nosotros la teoría sencillísima de aquel gobernante boliviano, que decía: ‘la Capital en el lomo de mi caballo’.” (*ídem*, p. 151) Palabras que podrían haberse recordado en su presidencia.

<sup>5</sup> *Ídem*, p. 149.

## V- LA RELIGIÓN COMO MATERIA Y PROBLEMA CONSTITUCIONAL

En los puntos anteriores hemos ido describiendo de qué manera en los debates de las convenciones se fue perfilando el Estado Argentino como un proyecto que debía ponerse en marcha. Presentamos también la forma en la que el liberalismo se fue imponiendo a otras expresiones ideológicas que no fueron más que tonos que daban colorido a debates sostenidos desde el mismo fondo liberal compartido casi unánimemente. Trataremos ahora de uno de los aspectos centrales en las dos convenciones y de capital importancia para la formación y la consolidación del Estado naciente: el problema de la religión. Al tratar este asunto es inevitable separar el tratamiento que las diversas cláusulas religiosas tuvieron en Santa Fe y Buenos Aires, pues en la primera fue fundamental y en la segunda accesorio. Además, no podemos desprendernos del bagaje teórico e histórico que compromete la existencia del Estado moderno, que es por definición neutral y ateo frente a las confesiones religiosas<sup>1</sup>. Por este motivo es de apreciar la singularidad de solución constitucional argentina, solución que con el tiempo se convertirá en conflictiva. Pero para llegar a la etapa del conflicto hay que partir desde los inicios, desde el mismo debate constitucional.

### A) EL LUGAR DE LA RELIGIÓN EN LA CONVENCIÓN DE 1853

*¿Religión de Estado?* En el proyecto de Constitución de 1853 se incluía una cláusula sobre la religión (el artículo 2º) que al Diputado por Catamarca, Zenteno, le pareció insuficiente, y su cuestionamiento llevó a un ardua discusión durante toda la sesión del 21 de Abril de 1853. Zenteno propuso un nuevo artículo en estos términos:

“La Religión Católica, Apostólica Romana, como única y sola verdadera, es exclusivamente la del Estado. El Gobierno Federal la acata, la sostiene y protege, particularmente para el libre ejercicio de su Culto público. Y todos los habitantes de la Confederación le tributan respeto, sumisión y obediencia.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dalmacio Negro Pavón, *La tradición liberal y el Estado*, Real Academia de Ciencias Morales y políticas, Madrid, 1995, especialmente pp. 96-99.

<sup>2</sup> *ACA*, p. 488. El artículo proyectado por la Comisión es artículo 2º de la Constitución actualmente vigente.

A la propuesta de Zenteno le siguieron otras, como las de Fray Manuel Pérez y Leiva que transitaban senderos parecidos<sup>1</sup>. Esto provocó la reacción de Lavaysse, quien se opuso a todas estas adiciones con un argumento claro y preciso: “la Constitución no puede intervenir en las conciencias, sino reglar sólo el culto exterior”. Con esto anulaba el planteo de la religión de Estado, pues a su juicio bastaba con que el Gobierno se hallara obligado a sostener el culto católico, porque

“la religión como creencia no necesitaba de más protección que la de Dios para recorrer el mundo, sin que hubiese podido nunca la tensa oposición de los Gobiernos detener un momento su marcha progresiva”<sup>2</sup>.

Zenteno insistió en sostener el contenido de su artículo, aduciendo en su apoyo que la religión católica era “la dominante en la mayoría de los habitantes de la Confederación”, como probaban -dijo- las declaraciones de todas las constituciones provinciales. Gorostiaga, a quien se sindicaba como autor del proyecto original, le contestó afirmando que siendo un “hecho incontestable y evidente” que la religión católica era la dominante en la Argentina, la Comisión por tal motivo proponía y adoptaba el artículo que “imponía al Gobierno Federal la obligación de sostener el Culto Católico Apostólico Romano”. Agregó Gorostiaga que de acuerdo a la doctrina de los mejores publicistas el Gobierno tenía “el derecho y el deber” de intervenir en las materias que conciernen a la religión, y

“que este derecho no podía ser contestado por todos aquellos que piensan que la piedad, la moral y la Religión están íntimamente ligadas al bien del Estado, y que todo hombre convencido del origen divino del Catolicismo, miraría como un deber del Gobierno mantenerlo y fomentarlo entre los ciudadanos”<sup>3</sup>.

Gorostiaga asumió una posición claramente regalista y estatista: a cambio del sostenimiento de la Iglesia, el Gobierno -según lo afirmaba la sana doctrina- intervenía en las cuestiones religiosas. Pero avanzó más allá: declaró que, a su juicio, era falsa la tesis que proponía que la religión católica fuera la del Estado, pues no todos los habitantes de la Confederación ni sus ciudadanos eran católicos, ya que jamás había

---

<sup>1</sup> La redacción sugerida por Pérez es la siguiente: “El Gobierno Federal profesa y sostiene el Culto Católico Apostólico Romano.” Leiva propuso otro contenido: “La Religión Católica Apostólica Romana (única verdadera) es la Religión del Estado; la Autoridades le deben toda protección, y los habitantes veneración y respeto.” (*idem*, pp. 488-489)

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 489.

<sup>3</sup> *Ídem*, *ibidem*.

sido requisito de nuestras leyes para adquirir la ciudadanía el pertenecer a tal religión. También cuestionó Gorostiaga que pudiera declararse a la religión católica como la única verdadera, ya que siendo materia de dogma era una cuestión que no pertenecía a la competencia del Congreso, Congreso “que tiene que respetar la libertad de juicio en materias religiosas y la libertad de culto según las inspiraciones de la conciencia”. Y, anticipando el debate sobre la libertad de cultos, sentenció su posición con una frase típicamente liberal:

“Que los derechos de la conciencia están fuera del alcance de todo poder humano; que ellos han sido dados por Dios, y que la autoridad que quisiese tocarlos, violaría los primeros preceptos de la Religión natural y de la religión revelada.”<sup>1</sup>

La opinión de Gorostiaga fue sostenida por Zapata, quien volvió sobre los argumentos regalistas: reconocido el hecho de que la mayoría del país pertenecía a la religión católica y que ésta era la dominante en la República, ello “envolvía el derecho que tiene el Gobierno de intervenir en su ejercicio y el deber de sostener su culto, que no es sino la expresión o manifestación exterior de esa misma Religión. Pero esto era lo único que el Congreso podía declarar, y lo único contenido en el artículo en discusión”<sup>2</sup>.

Leiva discrepó con estas ideas liberales y asumió una posición más ortodoxa dentro del catolicismo. El Diputado por Santa Fe afirmó que una vez que se había reconocido el hecho de que la religión católica era la dominante en el país y que se le debía respeto, nada de esto estaba contenido en el proyecto de la Comisión, pero no abandonó tampoco un regalismo proteccionista, puesto que si en su proyecto de artículo se establecía

“la protección de las autoridades, era porque esa protección había dado muchos triunfos en favor del Catolicismo, protección que no podía ser innecesaria desde que era el primordial objeto de los concordatos con la Santa Sede”<sup>3</sup>.

Zuviría también intervino en la disputa, apoyando las tesis liberales opuestas a que el Gobierno profesara una religión, ya que siendo el Gobierno “un ser moral no podía profesar religión alguna”, dijo; e inmediatamente añadió “que como persona o gobernante podía tener cualesquiera, como Gobierno, no.” La idea de un Estado neutral

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 490.

<sup>2</sup> *Ídem*, *ibídem*.

<sup>3</sup> *Ídem*, *ibídem*.

y ateo estaba contenida en su discurso, pero propuso un artículo de alternativa que volvía a confundir la cuestión, pues afirmaba que “la Religión Católica, Apostólica Romana era la Religión del Estado, o la de la mayoría de sus habitantes, y que el Gobierno sostenía su culto”. La contradicción merecía una explicación, por lo que al interpretar su alcance, Zuviría señaló que si la Comisión imponía al Gobierno sostener el culto católico, era porque se fundaba en que esa religión era la del Estado o la de la mayoría de los habitantes, en consecuencia su fórmula “satisfacía a los Pueblos, sin embarazar la libertad ni imponer al Gobierno una Religión”<sup>1</sup>. El debate estaba agotado, por lo que se procedió a votar y el artículo de la Comisión fue aprobado.

El Diputado Leiva, luego de la derrota de los católicos en la votación del artículo 2º y en la de la libertad de cultos -que veremos enseguida-, introdujo un proyecto de artículo en el que se disponía que “para obtener empleo alguno civil en la Confederación Argentina se necesita que el individuo profese y ejerza el culto Católico Apostólico Romano”<sup>2</sup>. Lavaysse modificó la propuesta en un doble sentido: limitó la exigencia a los altos funcionarios del Gobierno General de la República y restringió el requisito a la sola pertenencia al catolicismo, borrando el reclamo de profesar la fe católica<sup>3</sup>. El debate del tema se postergó hasta el día siguiente, ocasión en la que Leiva explicó que si el artículo 2º ordenaba al Gobierno Nacional sostener el culto católico, eso exigía no solamente que

“se sostuviese con la pompa y la majestad que corresponde, sino que se propagase a todas las gentes el Evangelio; que si se consideraba en fin que los que habían de servir el Culto y propagarlo eran hombres débiles y frágiles llenos de miserias y pasiones; era necesario que el Congreso allanase las dificultades que opone la corrupción y malas costumbres, empleando medios más eficaces allí donde los auxilios de la propaganda y la predicación son menos eficaces”.

Para Leiva ese remedio debía encontrarse en su proyecto<sup>4</sup>. La discusión giró sobre los tópicos antes vertidos, y Gutiérrez expuso la interpretación oficial del artículo 2º, que terminó por imponerse y jugó definitivamente para rechazar la reforma de Leiva. Dijo Gutiérrez sobre la inteligencia que debía darse a la norma ya sancionada:

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 491.

<sup>2</sup> *Ídem*, sesión del 26-IV-1853, p. 517.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 519.

<sup>4</sup> *Ídem*, pp. 523-524.

“Que el sostenimiento del culto, su esplendor, etc., consistiría en que se cubriesen los presupuestos que presentasen los Obispos y Cabildos eclesiásticos y que el gobernante al decretar su pago conforme al artículo constitucional que le prescribiese este deber, no ejercía un acto de consciencia, sino llenaba un deber de mandatario.”<sup>1</sup>

*El Poder Legislativo y la materia religiosa.* El último debate sobre temas religiosos tuvo lugar en la sesión del 28 de Abril de 1853 al tratarse de las atribuciones del Congreso nacional. Al entrar en el estudio del inciso 15º Lavaysse propuso -“invocando la caridad evangélica”- que además de conservarse el trato pacífico con los indios “se procure su conversión”. Seguí, sin secundar la enmienda, pidió que se le explicara cuál era el medio pacífico que se tenía en vista para atraer y civilizar los indios, y anticipó que si éste era insuficiente “votaría su exterminio sin comprometer sus sentimientos de caridad”. Gorostiaga explicó que dentro del “trato pacífico” quedaban comprendidas las “misiones evangélicas” como también las “hostilidades”, a que antes se había hecho mención, cuando fuese necesario para la seguridad de las fronteras. De ahí surgió la redacción del inciso según la proposición de Gorostiaga<sup>2</sup>. Seguidamente se discutió la facultad del Congreso de admitir o rechazar órdenes religiosas. Llerena<sup>3</sup> dijo que esta atribución contrariaba y restringía el derecho de asociarse con fines útiles consagrado anteriormente en el artículo 14. Gorostiaga le explicó que a su juicio no había contradicción, porque el Congreso podía vigilar y no admitir las asociaciones que pudieran no ser útiles; y, como ejemplo, mencionó el caso de los Jesuitas. Replicóle Llerena sosteniendo que con este artículo, además de la libertad de asociación se lesionaba la libertad de cultos; mas le contestó Gorostiaga que los derechos se encontraban sujetos a las leyes que reglamentarían su ejercicio, con el fin de “restringir una libertad que no sería benéfica si se hiciera absoluta”.

Ampliado el debate con la intervención de otros convencionales, Lavaysse secundó la crítica de Llerena y propuso que la facultad en discusión se dejara librada a las Provincias; e, invocando el mismo espíritu evangélico que le había sugerido la reforma en el inciso sobre los indios, dijo que quería hacerlo extensivo a esta materia.

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 524. La idea de Leiva se rechazó por 14 ó 13 votos contra 5.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 529-530.

<sup>3</sup> Llerena no perseguía la finalidad de proteger la religión católica, pues hacia el final del debate señaló que “sería franco en confesar su poco interés en la propagación de las órdenes religiosas en virtud de no creerlas necesarias; pero que creía que después de haberse sentado un principio tan liberal como el que establece el artículo 14, debía desecharse la atribución del (inciso) 20” (*idem*, pp. 530-531). Se trataba de la defensa de la lógica del sistema liberal.

“¿como, si podían venir al país sin restricción alguna los hombres de todos los países -se preguntó-, de todas las religiones se prohibía la admisión de alguna?”<sup>1</sup>

La atribución fue aprobada.

## B) LA CRÍTICA RELIGIOSA DE 1860

Algo diferente fue la discusión de los temas religiosos en 1860. Por lo pronto hay que recordar que si bien estaba sujeta a revisión toda la Constitución de Santa Fe, la Comisión Examinadora no había hecho propuesta alguna de reforma en estos asuntos. Por lo tanto el debate debía ser incidental y sorpresivo. Y así aconteció: en la sesión del 11 de mayo, cuando nada lo hacía esperar, se abrió la puerta a la cuestión religiosa. El grupo de convencionales que apoyaba la inmediata incorporación de Buenos Aires a la Confederación -y que prácticamente había mantenido silencio hasta ese día-, cuando vio culminada la labor constituyente decidió fijar su posición, y lo hizo a través de Félix Frías, famoso católico y liberal; y su discurso, como era de esperar, despertó críticas y contestaciones del más variado tono. La importancia de esta polémica aparecerá más nítida si tenemos en cuenta que no se perseguía objeto concreto alguno: no había artículo que reformar ni proyecto que cuestionar. La discusión sobre la religión se da como consecuencia necesaria de la adopción de formas estatales que influyen sobre el culto y las iglesias.

*El catolicismo liberal de Félix Frías.* Hemos dicho ya que Frías sostenía la alianza de la libertad y la religión, tal como veía que ocurría en los Estados Unidos, según lo recordaba Tocqueville en su libro<sup>2</sup>. Inmediatamente Frías trajo esa experiencia a nuestra historia, para justificar la necesidad de fundar las libertades modernas sobre la religión tradicional, el catolicismo. La riqueza de la expresión discursiva de Frías hace indispensable transcribir las partes más sustanciosas de su intervención.

“No hay libertad, Señores -argumentó Frías-, donde falta la religión. ¿Y sabéis por qué la libertad en las repúblicas hispanoamericanas ha sido sólo papel impreso? Porque desde el primer día de nuestra emancipación, se estableció entre nosotros el divorcio

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 530.

<sup>2</sup> Véase, en particular, la tesis doctoral de Yasmín GORAYEB DE PERINETTI, *El pensamiento político de FRÍAS*, Facultad de Filosofía y Letras - Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2006.

entre la religión y la libertad. La libertad es en la América del Norte hija del cristianismo, en la del Sud es hija de la revolución.”<sup>1</sup>

Para Frías, como para los católicos de su siglo, la religión no era una cuestión meramente privada, un asunto de las conciencias individuales: era el cemento del orden social y la semilla de la verdadera libertad. A esto se debe que Frías agregara que si se había aceptado la soberanía del individuo, la primera necesidad radicaba en que este individuo fuera ilustrado, pero ilustrado por la religión. No discutió el heroísmo de “nuestros padres” y las glorias del pasado que formaron nuestra nacionalidad convocante, pero sí censuró su ideología secularizada que abominaba de la religión:

“Discípulos de Rousseau, plagiarios de la revolución francesa -criticó Frías-, no solo no vieron ellos en la religión el gran medio, el gran resorte para educar al pueblo, y darle las aptitudes que requerían los nuevos derechos, sino que por el contrario intentaron hacer una República sin la religión y aún contra ella.”

A este divorcio atribuye Frías los vaivenes de nuestra historia, las tiranías que abolían la libertad y los sacudones revolucionarios que sembraban la anarquía, síntomas por los que éramos reconocidos en Europa los hispanoamericanos. En magníficas palabras -que reflejan su perspectiva crítica y poco optimista-, Frías pinta rápidamente nuestra formación ideológica y la inoperancia práctica de los políticos y las instituciones que habíamos tomado del extranjero.

“Hemos tomado de los Estados Unidos nuestras instituciones y de la Francia revolucionaria nuestras ideas. Las instituciones han quedado guardadas en los archivos; y como no es la revolución la que moraliza las costumbres, sino la que las pervierte y deteriora, la libertad ha carecido de base, de asiento, de garantía. Las más de estas repúblicas viven en crisis permanente, víctimas hoy de la anarquía para serlo mañana del despotismo, porque todo es tiranía en un país, incluso (*sic*) la libertad, cuando falta en la conciencia del hombre la luz de la verdad y el freno de la regla moral.”<sup>2</sup>

El tema en torno al cual gira todo el razonamiento de Frías es el de la alianza entre la religión y la libertad, única manera de fundar un orden sólido, con la solidez de la moral

---

<sup>1</sup> RC60, sesión del 11-V-60, p. 317.

<sup>2</sup> En una rápida interrupción Frías recordó que si debíamos copiar o imitar el modelo norteamericano, debíamos hacerlo completamente o tomando lo mejor de él: “No hemos de lograr nuestro fin, si al mismo tiempo que presentamos al pueblo como modelo las instituciones de los norteamericanos, no lo recomendamos que imite también sus virtudes, virtudes que deben ellos a sus creencias, y que podemos obtener de las nuestras nosotros.” (*idem*, sesión del 11-V-60, p. 329)

cristiana que convoca al ejercicio responsable de la libertad individual. Desde este punto de vista debe ser interpretada su crítica al liberalismo sin religión. Para Frías era muy claro, y así debía ser entendido, que el catolicismo no era “incompatible con ninguna libertad, con ningún progreso”, porque sus únicos enemigos eran el mal y el error, “puesto que Dios lo ha revelado al hombre para que conozca la verdad, ley de toda libertad, y practique la virtud, agente de todo progreso”. Volvió el ejemplo de los Estados Unidos, tal como lo había revelado Tocqueville en la *Democracia en América*, y tomando sus palabras formuló una distinción precisa entre libertad y liberalismo. Afirmó que si existía un divorcio entre la religión y la libertad, seríamos “liberales, si se quiere, pero no libres”. Comparó a la religión con una madre, “que cesa de ser fecunda cuando no es amada. Amémosla, y ella nos dará la libertad.”

Luego de sentar las bases teóricas del matrimonio entre religión y liberalismo, criticó la situación de la Iglesia en nuestro país, que le preocupaba al punto de que él hubiera propuesto algunas reformas en este punto, porque en este siglo “es un chocante contrasentido mantener encadenada a la Iglesia con las leyes dictadas por los reyes absolutos de la edad media”. Dijo que por eso habría abogado por la “libertad de la Iglesia”, ofreciendo a la religión del pueblo “mayores y mejores homenajes que los que esa Constitución le tributa”<sup>1</sup>. Reprochó que esa Constitución sólo hubiera establecido “el salario” a la religión verdadera, pues en comparación con las muchas constituciones provinciales ellas habían sido “mejor inspiradas”, al haber “declarado que la religión católica era la religión de Estado”. Sobre esta base propuso una reforma que reconociera el significado de la religión tal como él lo había anunciado:

“La religión católica, apostólica, romana es la religión de la República Argentina, cuyo gobierno costea su culto. El gobierno le debe la más eficaz protección, y sus habitantes el mayor respeto y la más profunda veneración.”<sup>2</sup>

Con esta propuesta -que de antemano Frías sabía que no se iba a aceptar- concluyó su intervención, donde el catolicismo se asoció al liberalismo de una manera tan singular que la libertad de la Iglesia acabó finalmente siendo compatible con la religión de Estado<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 319.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 323.

<sup>3</sup> No podemos dejar de advertir que este proyecto de Frías es contradictorio con su tesis de la libertad de la Iglesia. Esta última idea -propia del catolicismo liberal, inspirada en el Lamennais del *L'Avenir*- conduce a la separación de Iglesia y Estado. La idea de la religión de Estado, en cambio, opera en base a

*El debate: posiciones encontradas.* Como era de suponer los liberales secularistas no podían dejar pasar en silencio la peroración del católico Frías. La primera réplica provino del impetuoso Sarmiento, quien empezó por recordarle que Rogerio Williams, en Maryland, para evitar la lucha religiosa, había sentado un principio fundamental en política: “la conciencia no entra en la administración pública”. Por eso, sostiene Sarmiento, la libertad de conciencia es la base de la libertad reconocida en la Constitución, porque ella no puede estar sujeta a los errores del espíritu. A partir de estos argumentos criticó la religión de Estado como la proponía Frías, porque todas las religiones, afirmó el sanjuanino, son malas cuando están armadas del “poder civil”, ya que en los casos de alianza entre la espada y el báculo siempre se termina persiguiendo o matando al pensamiento. “La libertad de los pueblos, pues, no se consigue con la persecución -dijo-; se consigue por la tolerancia y por la libertad de conciencia.” La religión de Estado es inaceptable porque de este modo se desconoce la libertad de conciencia, que “es la base de todas las otras libertades, la base de la sociedad y de la religión misma.”<sup>1</sup>

Y redondeó sus ideas recurriendo al mismo ejemplo esgrimido por Frías, el sistema político norteamericano, al que tomó como modelo de Estado moderno, independiente de toda religión

“Las religiones, por lo mismo que son una verdad descendida del cielo son intolerantes y perseguidoras; y no hay crimen para ellas más grande que contradecirlas. El fuego mismo no es bastante castigo para esta clase de delitos, que se reputan contra Dios. Modernamente, la Constitución de los Estados Unidos, ha dicho: la religión no está armada. Y si progresa el catolicismo en los Estados Unidos –afirmó Sarmiento-, es por eso; porque el catolicismo no está armado y no puede perseguir a nadie, ni condenar a la conciencia.”<sup>2</sup>

---

la unidad con la Iglesia. Por eso las palabras siguientes del propio Frías, son un arma de doble filo: “¿Y cómo se explica el patronato, Señor -le dice a Sarmiento-, al mismo tiempo que se declara que el Estado no tiene religión? ¿En virtud de qué principios interviene él en la cosas eclesiásticas?” (*idem*, sesión del 11-V-60, p. 330) El argumento es útil para criticar a los liberales que desvinculan el problema religioso de la política estatal, tomando el ejemplo de los Estados Unidos, como lo hacía Sarmiento; pero, al mismo tiempo, se vuelve contra Frías porque, en una interpretación a *contrario sensu*, lo que nos está queriendo decir es que en Argentina hay religión de Estado porque hay patronato o viceversa. Sin embargo, como apuntamos, la intromisión del Estado en la vida eclesiástica es lo que censura Frías y por ello es incongruente reclamar por la religión de Estado.

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 328.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 326.

Seguidamente Roque Pérez sostuvo que la religión dominante en el país tampoco se podía sostener o costear, “si se quiere establecer la libertad de conciencia”. Su tesis, más agresiva que la del propio Sarmiento, fue más allá de la de éste porque importó combatir el mínimo religioso admitido por la Constitución de Santa Fe. Tolerancia a toda costa y libertad de cultos, así se podrían resumir sus principios en materia religiosa.

“Dejemos pues a cada ciudadano tener la religión que le dicte su conciencia, porque es tiempo de que se proclame el principio de la libertad religiosa y que cese el de la tolerancia, que sólo es una transacción vergonzosa con la libertad que lo unía.”<sup>1</sup>

En clara alusión a Frías, dijo Pérez que si “las cuestiones religiosas son siempre muy vidriosas”, mucho más lo eran en nuestro país, desde que había personas que niegan “el patronato nacional, los recursos de fuerza, y todos los otros grandes derechos de los pueblos libres, contra la invasión de la autoridad eclesiástica”; porque ésta, en vez de imperar por la virtud y la fuerza de su doctrina, lo quiere hacer a través del “poder material de los gobiernos, que nada tienen que hacer con la dirección espiritual de la conciencia humana”. Es decir, Pérez invocó un principio fundamental de la organización estatal moderna: el Estado no sólo debe ser indiferente a toda religión, que es cuestión individual o privada, sino que además necesita indispensablemente de los instrumentos del patronato nacional para limitar y controlar el avance de la religión<sup>2</sup>.

La intervención de Vélez Sársfield quiso mantener una posición intermedia: recordó que un autor reciente había dicho que “la religión es una de las más grandes necesidades sociales”; y en razón de este argumento sociológico, sostuvo que “el gobierno le debe prestar la más decidida protección”. Sin embargo la protección no tenía el alcance y el sentido que algunos le habían dado, pues a su juicio no se trataba de costear el culto, porque sería como si el Gobierno hiciera con la religión un “contrato mercantil, para tomar las rentas eclesiásticas con tal de costear el culto”<sup>3</sup>. Pero la solución del problema de interpretación planteado por Vélez fue elíptica: negó que el Gobierno Federal pudiera dictar leyes sobre culto, porque estas correspondían a los Estados Provinciales, es decir que las “leyes de religión”, “que no puede ni debe facultar al Congreso para proteger la religión del Estado”<sup>4</sup>. Al parecer Vélez asimiló la libertad de cultos a la libertad de

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 331.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 331-332.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 332.

<sup>4</sup> *Ídem*, p. 333.

prensa -que en la Constitución sólo admite reglamentación local- pero añadió nuevamente el confuso concepto de religión de Estado.

Así las cosas, intervino Anchorena para apoyar la moción de Frías, porque -dijo- ésta era una consecuencia lógica en tanto subsistiera el patronato, pues si los católicos hacían el “sacrificio que el gobierno general puede tener sometida la Iglesia católica”, era deber del Estado “protegerla del modo posible”<sup>1</sup>. La crítica más dura a Frías y a Anchorena provino de José María Gutiérrez. En primer término, explicó para qué servía una Constitución: dividir poderes los públicos y garantizar los derechos a los individuos. “La religión es materia de conciencia, y la conciencia no puede estar jamás bajo el imperio de la ley.”<sup>2</sup> Después de sentar este principio estrictamente liberal, pasó luego a censurar la idea de “nacionalizar, diré así, la religión”, pues esto no era beneficioso para la religión y, además, era dificultoso en nuestro Estado federal. Le contestó así a Vélez Sársfield, para volver inmediatamente a la tesis de Frías, afirmando que no solamente estaba contra su propuesta, sino que también “me hallo dispuesto -concluyó- a votar la supresión del artículo 2º en la Constitución que hoy rige en la Confederación Argentina”<sup>3</sup>.

De esta manera quedó cerrada la cuestión. Por supuesto que la moción de Frías fue rechazada y no se adoptó ninguna reforma en este tema; menos aún se puso a discusión la idea de la derogación sugerida por Gutiérrez.

## VI- LOS DERECHOS INDIVIDUALES

Para concluir con el desarrollo del lineamiento del Estado adoptado en las convenciones constituyentes, es necesario detenernos en el tratamiento de los derechos individuales que fueron materia de discusión. Ya antes hemos expuesto las diversas interpretaciones sobre la naturaleza y el fundamento de los derechos, ahora trataremos de algunos de esos derechos que el Estado reconocía y tenía por misión proteger.

*La igualdad.* Si bien no hubo una discusión explícita sobre el derecho a la igualdad, ni aún desde una perspectiva antropológica, sí resulta claro que para los hombres del 53 la igualdad constitucional era consecuencia del sistema político adoptado. Así lo manifiesta Gorostiaga cuando debió contestar a Zenteno sobre el por qué de la supresión

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 334.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 334-335.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 335.

de los fueros eclesiásticos. Le dijo: “Que en el sistema Republicano Representativo no había fueros personales, pues eran todos iguales ante la ley.”<sup>1</sup> Con estas expresiones basta para formarnos una idea de la igualdad constitucional que el Estado amparaba: no es otra que la igualdad ante la ley, que se define negativamente por la abolición de los fueros personales y todo tipo de privilegios.

*La libertad de cultos.* Nuevamente la cuestión religiosa se presentó al tratarse el artículo 14 que menciona a la libertad de cultos como un derecho individual. La discusión de este derecho se suscitó en la sesión del 24 de Abril de 1853 y fue una de las más ardorosas, demostrando la formación de dos bloques, como ya había ocurrido en el tratamiento del artículo 2º. Quien primero se opuso al proyecto de la Comisión fue Zenteno, que procedió a distinguir entre la libertad teológica de cultos y la libertad meramente política o civil de cultos. Respecto de la primera, negó derechos al Congreso para sancionarla, porque “sería contraria al derecho natural” y a la religión Católica. Y en el caso de que se pretendiera sancionar la libertad de cultos simplemente de naturaleza civil o política, el Congreso sería también incompetente; y aún reconociéndosele esa competencia, no debería sancionarla, porque sería una libertad contraria “a las necesidades y votos de la Nación”, además de violentar el juramento hecho por los convencionales. Luego de esta síntesis de sus ideas, formuladas rápidamente, Zenteno se explicó detalladamente. La sanción de la libertad teológica de cultos, dijo, se oponía al

“derecho natural porque violaba el primero de sus tres principios que enseñaba al hombre como su primer deber, dar culto a Dios, el mismo que no se da ni puede darse de otro modo que el que enseña la Religión revelada como única y sola verdadera; que otro cualquiera sería desagradable e injurioso al mismo Dios”<sup>2</sup>.

También argumentó que, desde este ángulo de análisis, la libertad de cultos contrariaba la fe Católica, que había declarado tal doctrina herética y la condenaba y reprobaba con censuras. En cuanto a la libertad civil o política, sostuvo que en los países católicos se trataba de un punto de disciplina eclesiástica y que dependía de la exclusiva competencia del Soberano Pontífice de Roma y no de los poderes políticos; por consiguiente, las potestades temporales no podían legislar sobre ella, y si lo hacían serían “nulas sus sanciones”. En consecuencia, a las autoridades estatales

---

<sup>1</sup> ACA, sesión del 25-IV-53, p. 514.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 507.

“lo único que podía legalmente corresponderles era el representar sus necesidades ante la Sede Apostólica, y recabar de su Suprema Autoridad la reforma de algunos puntos de disciplina eclesiástica cuando lo exija una gran necesidad que interese a la misma religión, a la *Iglesia* o al *Estado*”<sup>1</sup>.

Defendió Zenteno la unidad de culto, la uniformidad de creencias, porque ella era beneficiosa para toda la sociedad, como lo habían demostrado tanto Tomás Moro como Rousseau. Acusó a la libertad de cultos de promover la anarquía y ocasionar la discordia y guerra civil en los pueblos, y concluyó con una sentencia condenatoria del sistema liberal, pues

“la multiplicidad de cultos -dijo - conducía ordinariamente al indiferentismo, luego al desprecio y apostasía de algunos o de todos ellos, y de aquí por último término al ateísmo”<sup>2</sup>.

La réplica liberal se hizo sentir de inmediato. Seguí afirmó con decisión que el Congreso tenía facultades en la materia religiosa; que una cosa era el dogma y otra muy distinta el culto, siendo de competencia exclusiva de la Iglesia todo lo atinente al primero. El Estado no se entrometía en el aspecto dogmático de las creencias, pero en lo que se relacionaba a la práctica religiosa, al culto, debía seguirse el ejemplo de “las Naciones más civilizadas del mundo” que habían impuesto el sistema de la libertad, “lo que hubiera sido imposible si hubiese en ello infracción del derecho natural”. Para Seguí la libertad de cultos tenía una finalidad, una intencionalidad en nuestro Estado: satisfacer las necesidades de población mediante la atracción de la inmigración progresista.

“Que era indispensable -explicó Seguí- la tolerancia para el progreso del País por la inmigración virtuosa que traería a nuestro suelo. Y que no debía temerse sin hacer injuria a Nuestra Santa Religión la competencia que se le ofrecería con las demás Sectas disidentes; y que además sería una ocasión favorable para que los Sacerdotes Católicos ejercitasen su celo en la predicación evangélica obteniendo para el catolicismo los mismos triunfos que este obtiene en otras partes del mundo, aprovechando además del ejemplo que pudieran recibir de los Ministros Protestantes para la mejora de su moral y costumbre.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Ídem*, ibidem.

<sup>2</sup> *ACA*, pp. 508-509.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 509.

Tomó luego la palabra Gorostiaga para defender la competencia del Estado en establecer la libertad de cultos; y seguidamente el obispo Lavaysse expuso su opinión favorable a ella, hallando su fundamento en la “caridad evangélica” en la que está comprendida “la hospitalidad que debemos a nuestros prójimos”<sup>1</sup>. Y luego de que Colodrero expusiera razones similares a las de Zenteno para oponerse al artículo, habló Gutiérrez para fundamentar la autoridad del Congreso al establecer la libertad de culto, ya que a su juicio era deber primordial de la convención constituyente “declarar y reglamentar los derechos y garantías que han de hacer libres y felices a los hombres que habiten nuestro suelo”<sup>2</sup>. Leiva defendió la posición del sector católico. Empezó por admitir, al igual que los liberales, la importancia de la libertad de cultos para proteger el “aumento de la población” a través de la “inmigración extranjera que trae la civilización, el fomento de la agricultura y de las artes, etc.”; pero seguidamente manifestó que entendía que la supresión de la parte del artículo relativa a la libertad de cultos no entorpecía la prosperidad y engrandecimiento del país, ya que atraería a inmigrantes católicos, los que, además de poseer iguales condiciones físicas que los otros, tenían ventajas “infinitamente mayores en el orden moral”. Con bastante realismo señaló que las causas del atraso del país no se debían a la religión, como algunos creía, porque

“no era el exclusivismo religioso, lo que mantenía desiertas e incultas las campañas del suelo argentino, sino las faltas de garantías sociales que eran el verdadero estímulo para el aumento de la población. Que si al aliciente que ofrece al extranjero la hermosura de nuestro clima, la fertilidad y riqueza de nuestro país -continuó Leiva-, se agregase el de sólida garantías sociales para la persona y la propiedad; la República Argentina tendría tanta inmigración cuanta quisiese admitir”<sup>3</sup>.

La discusión se mantuvo sobre los mismos argumentos, hasta que la votación favoreció la redacción proyectada por trece votos contra cinco. Si se resume lo discutido, se podrá colegir que la libertad de cultos tuvo en su momento una finalidad individual y otra estatal: para el individuo importaba el reconocimiento y la protección de conciencia como ámbito de absoluta libertad; para el Estado suponía dotarle del

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 510.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 511.

<sup>3</sup> *Ídem*, *ibídem*.

inmenso poder de atraer corrientes inmigratorias en atención a sus condiciones laborales y sociales, a su hábitos de trabajo, como una de las principales palancas del progreso.

*La libertad de prensa.* El problema de la prensa libre no se planteó en 1853 y recién se asumió durante los debates de 1860. En el *Informe de la Comisión Examinadora* se expresaba la imposibilidad de restringir la libertad de prensa sobre los siguientes fundamentos:

“Siendo la palabra escrita o hablada uno de los derechos naturales del hombre que derivan de la libertad de pensar, él se haya comprendido entre los derechos intransmisibles de que se ha hablado. La sociedad puede reglamentar y aún reprimir el abuso; pero esa reglamentación y esa represión, es privativa de la soberanía provincial; es decir, es privativa de la sociedad en la que el abuso se comete, y a la cual puede dañar inmediatamente, ya sea a toda ella en su conjunto, ya a los individuos aisladamente.”<sup>1</sup>

La libertad de prensa, como antes la libertad de cultos, aparecía como una concreción de la libertad de conciencia, de pensamiento y de expresión. Es claramente un ámbito de la individualidad que los convencionales creyeron necesario garantizar en su manifestación social. En la ocasión en que se debatió la incorporación del artículo nuevo sobre la prensa, explicó Vélez Sársfield el significado de la prohibición que establecía la norma:

“La reforma importa decir que la imprenta debe estar sujeta a las leyes del pueblo en que se use de ella. Un abuso de la libertad de imprenta nunca puede ser un delito, diré así, nacional. El Congreso dando leyes de imprenta sujetaría el juicio a los Tribunales Federales, sacando el delito de su fuero natural.”<sup>2</sup>

Sostener lo contrario sería, según Vélez, hacer más dificultosa la existencia de la prensa. Pero había otro significado de la prohibición, añadió, pues el Congreso nacional no podría restringir la libertad de imprenta sin atentar contra los presupuestos del sistema político mismo, porque ella es “como una ampliación del sistema republicano o como su explicación de los derechos que quedan al pueblo, después que ha elegido sus representantes al cuerpo legislativo”. La libertad de prensa, como remanente de los

---

<sup>1</sup> *RC60*, sesión del 25-IV-60, p.115. Ver además El Redactor de la Comisión Examinadora, N° 6, *idem*, pp. 394-395.

<sup>2</sup> *Idem*, sesión del 1-V-60, p. 208.

derechos políticos<sup>1</sup>, en tanto que no alienados completamente en la representación legislativa, es un derecho de inspección política y de censura a los gobernantes.

“Cuando un pueblo elige sus representantes -explicó Vélez- no se esclaviza a ellos, no pierde el derecho de pensar o de hablar sobre sus actos; esto sería hacerlos irresponsables. El pueblo conserva y conviene que conserve, el derecho el derecho de examen y de crítica para hacer efectiva las medidas de sus representantes y de todos los que administran sus intereses. Dejemos pues, pensar y hablar al pueblo y no se le esclavice en sus medios de hacerlo.

“El pueblo necesita conocer toda la administración, observarla, y aun diré dirigirla en el momento que se separe de sus deberes, o para indicarle las reformas o los medios de adelanto como sucede todos los días.”<sup>2</sup>

Así, al igual que sucediera con la libertad de cultos, la prensa libre debe ser analizada desde un doble ángulo: como derecho individual atinente a cada individuo que quiere formular por escrito sus ideas y hacerlas circular por la sociedad; y como engranaje de la maquinaria política, del sistema republicano de gobierno, en donde la libertad absoluta de imprenta, según expresó Vélez, permitiría crear ese “gran poder” que gobierna a los pueblos y dirige a los gobernantes: “la opinión pública”. El régimen de gobierno de la república se convierte, a través de la prensa libre, en el dominio del pueblo por medio de la opinión pública. Vélez insistió, en el discurso que venimos citando, en que la libertad de prensa es absoluta y rechazó que este principio pudiera producir trastornos sociales. Juzgando este derecho desde un ángulo ahora puramente individualista, afirmó:

“Las más veces equivocamos el mal social con el mal individual, creemos que la injuria a una persona es la injuria a la sociedad y que el deshonor de un hombre es un mal social, y por esto tantas veces se habla contra la libertad de imprenta. Mas los particulares tienen el remedio contra este desorden, que sólo a ellos toca, en los Tribunales ordinarios.”<sup>3</sup>

En suma: una sociedad construida sobre principios individualistas no puede nunca tomar como un perjuicio social el daño que se produzca a la honra y dignidad de uno de

---

<sup>1</sup> Remito a mi trabajo “De la libertad de prensa al gobierno de la opinión pública”, *Idearium*, Nº 13 (1988), Mendoza, pp. 81-115.

<sup>2</sup> *RC60*, pp. 208-209.

<sup>3</sup> *Ídem, ibídem.*

sus individuos<sup>1</sup>; una sociedad individualista es una en la que los perjuicios siempre son individuales y en donde los conflictos entre derechos individuales se dirimen judicialmente, porque para eso el Estado posee la facultad suprema de decidir el derecho aplicable. Al discurso de Vélez no le faltó ningún ingrediente. Ya casi al final, explicó que no podían asegurarse los derechos individuales si se restringía la libertad de imprenta, porque la prensa era un elemento de progreso y de adelanto moral en la vida los pueblos libres<sup>2</sup>.

## VII- LA CONSTITUCIÓN Y EL PROGRESO

Ya hemos visto de qué manera se fueron montando las partes del Estado liberal constitucional: se discutió una idea de Constitución, se proyectaron poderes políticos divididos pero dentro de una tendencia propensa a gobiernos enérgicos, se adoptó una organización federal al estilo americano, se fueron separando ámbitos de protección como ocurrió con los derechos individuales, y se determinaron los límites con la religión católica. Falta detenerse en el último aspecto: el nervio, el motor del proyecto constitucional del Estado liberal: la idea de progreso<sup>3</sup>.

Por cierto que en los debates constitucionales, como se trataba de dar forma jurídica y política al Estado naciente, el tema del progreso no fue punto central de ningún debate; pero está siempre presente, de un modo silencioso, en los diversos aspectos discutidos, principalmente en el concepto garantista de Constitución, en la magnificación de ciertos derechos individuales como la prensa y la libertad de cultos, en la separación de ámbitos con la Iglesia, y también en la misma organización republicana y federal con Buenos Aires incorporada. Todos estos son factores del progreso como meta de la nueva estatalidad. Pero hay algunos aspectos que merecen destacarse, porque los propios convencionales lo hicieron en su momento.

Comencemos en Santa Fe. En su discurso del 20 de Abril de 1853, Zuviría manifestó que previo a sancionarse la Constitución debía obtenerse “la paz”. Este argumento -que apuntaba a señalar la situación de anarquía y desorden en la cual se estaba

---

<sup>1</sup> Sin embargo, este argumento no vale para otros casos. Por ejemplo, cuando en el Informe de la Comisión se dan las razones por las que se eliminaban las ejecuciones a lanza y cuchillo, se invoca la importancia de colocar “la caridad respecto de sus semejantes, entre los derechos no enumerados”. Cfr.: *idem*, p. 117.

<sup>2</sup> *Ídem*, pp. 209-210.

<sup>3</sup> Cf. SEGOVIA, “Fundamentos políticos y jurídicos del progreso argentino. El discurso y la acción del Congreso Nacional entre 1862 y 1880”, *Revista de Historia del Derecho*, N° 26 (1998), pp. 379-496.

intentado dar el orden fundamental de la República- fue central en su discurso, pues hizo de la paz la condición de todo progreso. Dijo que de la paz y la propiedad renacería “el *orden moral*”, sin el cual “no puede existir ningún *orden político*”; así se restablecería la seguridad individual que facilitaría el progreso de las instituciones, hasta llegar a la sanción de la Constitución. Y añadió:

“*En la paz*, podremos ocuparnos de la República, *activa, industriosa y productora*, en vez de la *teórica, escolástica, revolucionaria* y puramente *consumidora* de que hasta hoy nos hemos ocupado con tanta ruina de la Nación: buscaremos la libertad en la *ley* y no en la fuerza; la colocaremos en el hogar doméstico, en las ciudades y campañas, no en los campos de batalla donde sólo se alimenta con víctimas humanas, ni en las *lizas o torneos* parlamentarios, donde los odios, la cábala, la intriga y otras viles pasiones se disfrazan con el sagrado manto de la ley”<sup>1</sup>.

La paz estaba, para Zuviría, en la garantía del orden constitucional, pues en ella los pueblos reconocerán “que su aspiración debe limitarse al *Socialismo y Centralización* de las Provincias y no al *Comunismo* de ellas”, ya que este comunismo conduce a la concentración de un “abismo que absorbe a todos por igual”. Sin la paz, condición esencial, habrá despoblación e impotencia; y la falta de estos bienes anulará la *propiedad* y por “la fuga” no existirá *seguridad*<sup>2</sup>. Las palabras de Zuviría en esa sesión, tan discutidas, han sido sometidas a las más variadas interpretaciones; sin que pretendamos terciar en esta disputa -que no es nuestro tema- debemos, sin embargo, poner el énfasis en los conceptos de su discurso que se enderezan hacia una idea del progreso. Demás está decir que muchos conceptos han sido usados con ligereza y sin profundizar en su sentido: hablar de socialismo y centralización provincial por oposición al comunismo, parece no más que un juego entre federalismo centralizador y unitarismo absorbente; pero la clave no está en esta parte, más bien se halla en la contraposición de dos modelos republicanos. Desde nuestros orígenes veníamos formados en la república teórica, fundada en las ideas escolásticas, consumista de las riquezas existentes e incapaces de producir nuevos bienes, que confundía la libertad con las revoluciones y los campos de batalla. Mas el imperativo de la hora estaba en la república industriosa, trabajadora, progresista, la república que produce, pues se forma en el respeto de la propiedad y en la seguridad de los bienes; a ella sólo se puede llegar

---

<sup>1</sup> *ACA*, p. 477.

<sup>2</sup> *Ídem*, p. 478.

a través de la paz, que es la libertad en la ley, pues el manto de la ley cubrirá lo que se produce, lo pondrá a seguro de las investidas de viejos hábitos más viriles pero menos productivos. Desde esta óptica, Zuviría aboga por un nuevo orden político constitucional, por un nuevo Estado que debe ser un Estado de Derecho, único capaz de generar las condiciones de paz que permitan el progreso de la propiedad, de la riqueza y de la seguridad. Y esta idea está más allá de si convenía o no dictar una Constitución, de si era o no el momento de organizarnos; lo importante es que Zuviría está señalando la senda del progreso sobre las bases inmovibles que señaló en su discurso: paz, propiedad, seguridad; en suma, la república industrial moderna que se modela en el sistema *yankee*, en oposición a la república virtuosa renacentista asemejada al modelo florentino.

La importancia del progreso, enfocado ya desde un punto de vista más económico, será un elemento fundamental del ideario de los hombres del 60. Es el caso de Mitre, quien en la sesión del 30 de abril manifestó que el modo de ligar a la Nación, tanto años dividida por las pasiones y las guerras, estaba en “el vínculo fuerte de los intereses materiales”. Y explicó con estas palabras el alcance de sus ideas:

“No participo de las ideas de los materialistas que creen que la base de todo gobierno político son los intereses económicos; pero como la Comisión lo ha dicho en su informe, es uno de los medios más eficaces para interesar a los individuos y a las sociedades, interesándolos en la quietud y la felicidad común.”<sup>1</sup>

De alguna manera, la tesis de Mitre se liga a las anteriores palabras de Zuviría, aunque las expresiones del salteño tienen un color diferente, menos economicista o materialista, no obstante que confie en los mismos medios que el porteño para consolidar la unión nacional. Mitre invocó el *Informe de la Comisión Examinadora*, de la que había tomado parte, donde el mismo argumento de los vínculos materiales se repite. En ese documento leído por Vélez en la sesión del 25 de abril, hay expresiones altamente significativas con relación a la importancia de las reformas económicas propuestas por la Comisión. En uno de los párrafos se dice:

“Aunque ella [la parte económica de la Constitución] no tenga la misma importancia que la parte esencialmente política, que afecta a los derechos del hombre en sociedad, la Comisión la ha considerado como la más sólida garantía de las instituciones que

---

<sup>1</sup> RC60, p. 184.

consagran esos derechos; porque siendo la que más inmediatamente afecta los intereses materiales, la que más directamente influye en la prosperidad pública, es la que más eficazmente contribuye a interesar a los ciudadanos individualmente y a la sociedad como entidad colectiva, en la conservación de sus libertades y en el mantenimiento de la paz.”<sup>1</sup>

Aparece evidente que mientras la sección política de la Constitución apunta a garantizar los derechos del hombre en sociedad, sus intereses materiales quedan salvaguardados por las instituciones económicas de la Constitución, pues ellas inciden en el bienestar público el que, a su vez, permite conservar la paz y la libertad. Hay, entonces, para los hombres de Buenos Aires, una suerte de proceso de retroalimentación entre derechos e intereses materiales, entre política y economía: son inseparables al momento de salvaguardar las instituciones, la libertad y los derechos individuales.

Por eso es que la Comisión propuso una serie de reformas capitales en esta materia, que tendían a igualar desde el punto de vista económico a las Provincias y que giraron sobre dos tópicos: en primer lugar, la uniformidad de las tarifas aduaneras en toda la Confederación; y en segundo lugar, establecer que no podían concederse preferencias a un puerto de la Nación respecto de otros<sup>2</sup>. El principio que inspira estas reformas es la igualdad de los Estados, según el precedente norteamericano, de manera que la vista parece haber estado puesta hacia adentro de la República y no hacia afuera, preocupados más por evitar privilegios, derechos diferenciales y concesiones especiales a unas provincias en desmedro de Buenos Aires. En este sentido, las medidas constitucionales que, a juicio de la Comisión, habían adoptado los Estados Unidos jugaban otra vez como paradigma para la solución de nuestros conflictos internos: perfecta igualdad entre los “estados agrícolas, comerciales y manufactureros”, dentro de un sistema más general que consagra “la libertad de comercio y la igualdad de las cargas, por lo que respecta a los individuos y a los pueblos”.

En la explicación de esta “hábil y equitativa política”, como se la calificó, se fueron desgranando los elementos centrales de la economía en una Nación federal. El *Informe* los sintetiza en cuatro puntos:

“1º Todos los Estados son iguales ante la ley de impuesto, como todos los ciudadanos lo son ante la ley común.

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 129.

<sup>2</sup> *Ídem*, Informe de la Comisión Examinadora, sesión del 25-IV-60, pp. 129-133.

“2° Los derechos de aduana son uniformes en todos los Estados, no pudiendo por consecuencia existir tarifas protectoras de una localidad respecto de otra.

“3° Los reglamentos de comercio son uniformes para todos los puertos, sin que por medio de leyes especiales pueda protegerse a un puerto de la unión con perjuicio de otro u otros.

“4° El poder nacional no puede gravar la producción de los Estados por medio de derecho de exportación.”<sup>1</sup>

En estos elementos vuelve a aparecer que se trata de afirmar un modelo de libertad económica en provecho de las provincias, pues se trata de restringir la intervención del Estado nacional en el desarrollo económico y el progreso material de cada provincia. Viniendo a un terreno histórico más concreto, los hombres del 60 quisieron sentar las bases de un sistema económico liberal tal como se había practicado en Buenos Aires, sistema del que resultaría beneficiada principalmente esta misma provincia por su diferencia de desarrollo con las demás<sup>2</sup>. El olvido de estos cuatro principios durante la época de la Confederación, se afirma, “ha dado lugar a una política económica atrasada y ruinosa, en completa disconformidad con la alta y liberal política comercial adoptada por Buenos Aires”. Es por eso que se criticaron los derechos diferenciales y las primas y favores especiales, pues no sólo violaban el principio federal de “la igualdad de los pueblos ante la ley del impuesto”, sino que tomaba a la aduana “como fuente de rentas y no como un instrumento de protección”.

El sistema económico que favorecía el progreso de los pueblos era el del librecomercio y no el proteccionista. Se trata de una definición liberal básica, que desencadenará una catarata de opiniones encontradas desde 1862 en adelante. Pero esta fue la intención de los hombres de Buenos Aires: tomar recaudos contra el proteccionismo como régimen económico atrasado y antiliberal. En la Comisión Examinadora, cuando se debatió este tema, se había advertido que si no se explicitaba la orientación librecambista, reaparecería el peligro de que en el futuro “pudieran repetirse los derechos diferenciales, si no como una hostilidad, en mira de una política proteccionista y atrasada”<sup>3</sup>. Por lo tanto, no se argumentaba como si se tratara sólo de

---

<sup>1</sup> *Ídem*, p. 131.

<sup>2</sup> Las reformas propuestas, confiesa el Informe, tienden a “garantir los intereses de Buenos Aires en lo presente, y asegurar la unión y la estabilidad de la paz de los pueblos argentinos en lo futuro” (*idem*, p. 132).

<sup>3</sup> *Ídem*, El Redactor de la Comisión Examinadora, N° 3, pp. 371-372.

una cuestión política en resguardo de la igualdad debida a todos los Estados en un sistema federal; la reforma económica estaba también impulsada para favorecer un sistema económico: la libertad de comercio, y desprestigiar otro, el proteccionismo, al que se consideraba una escuela funesta.

Pero no todo el potencial progresista se había asentado sobre la economía. Un lugar importante fue ocupado también por la educación. Si bien no hubo en ninguna de las convenciones un debate serio y profundo de esta materia, resultaba clara su gravitación en el avance y desarrollo del país desde que se imponía como una condición a la garantía de la autonomía que el Estado nacional daba a las provincias. En la convención santafesina se había introducido esta idea, agregándole que la educación primaria debía ser gratuita. Todos la aceptaron, pero en Buenos Aires, cuando se revisó el texto constitucional, se propuso la supresión de la exigencia de que la educación primaria fuese gratuita del artículo 5°. La idea que impulsaba esta propuesta no era elitista sino más bien que perseguía el propósito de llevar las luces de la civilización a todos los sectores de la sociedad, haciendo aportar a los propietarios los recursos para la ilustración de los pobres. Se tuvo en cuenta que los presupuestos provinciales eran limitados, con escasos recursos para atender a la educación pública; y que, en consecuencia, era necesario que el Estado pudiera obtener contribuciones para mantener la educación.

“Que la educación común estaba basada, donde era un hecho real, en la obligación que recae sobre la propiedad de soportar las cargas del Estado, y que por tanto habían de imponerse contribuciones para su sostén; siendo ya una verdad conquistada, que el Estado no debe educación a los pudientes, sino que la propiedad debe concurrir a remediar la escasez de medios de los que necesitan de ella, para prepararse a desempeñar los deberes de ciudadano.”<sup>1</sup>

En síntesis: si bien en las convenciones no se dice nada sobre el rol activo del Estado en la promoción de las políticas progresistas —a pesar de previsiones como la del artículo 67 inciso 16° de la Constitución<sup>2</sup>—, parece existir confianza en que el gobierno sujeto a la ley es el que mejor puede favorecer el desarrollo de los intereses materiales.

---

<sup>1</sup> *Ídem*, El Redactor de la Comisión Examinadora, N° 6, p. 396.

<sup>2</sup> Resulta destacable que este inciso, de tanta importancia en el funcionamiento del sistema político-económico y en el desarrollo del poder estatal, no haya sido discutido en 1853 ni se haya planteado su modificación por los librecambistas de 1860.

Este puede haber sido el elemento central de la concepción progresista de los convencionales santafesinos y porteños: una economía liberal, a la que debe sumarse la educación popular. Ambos factores irán cobrando superlativa gravitación en la formación y el desarrollo del Estado liberal.

## VIII- PROYECCIONES FINALES

¿Qué balance podemos realizar de las convenciones que dieron forma al Estado nacional? Cada lector podrá haber obtenido ya una impresión acerca del alcance de lo discutido en ambas asambleas, tratando de alumbrar ahora alguna teoría interpeladora del texto constitucional de 1853/60. Por nuestra parte, desde un punto de vista histórico, creemos que pueden señalarse algunos puntos centrales que resumen los rasgos principales del nuevo Estado y su proyección futura.

En primer término, se consagró un Estado liberal, preponderantemente liberal<sup>1</sup>, cuya organización constitucional y política tendía a convertirlo en el principal protector de las libertades y los derechos individuales. El centro del nuevo orden está ocupado por dos sujetos también nuevos para la historia argentina: el individuo, titular de derechos y libertades que se le reconocen y protegen, y el Estado naciente dotado de las potestades políticas y jurídicas para desenvolverse. Las relaciones entre ambos estaban contenidas o mediadas por la constitución, que se impuso como superley de acuerdo a una concepción racional-normativa, matizada aquí y allá por elementos vernáculos o tradicionales, reportados por nuestra historia o nuestro modo de ser.

Este nuevo Estado liberal está instalado en un proceso de secularización, es decir: aunque se reconozca y se proteja el culto católico, existe como poderoso contrapeso el patronato nacional, por el cual se intenta someter a la Iglesia al dominio estatal, en un primer momento subordinándola a la supremacía del Estado –fuente de todo derecho- y, en un segundo momento, preparando -como lo anunciaron algunos convencionales- la separación de Estado e Iglesia, paralela a la ya operada entre la política y la religión. Resulta claro, entonces, que la constitución no es católica ni podía serlo el Estado que

---

<sup>1</sup> Coincido básicamente con EGÜES, “Las ideas políticas en el constitucionalismo argentino del siglo XIX”, *Revista de Historia del Derecho*, N° 24 (1996), pp. 45-62. También con Roberto GARGARELLA, “El constitucionalismo en Sudamérica (1810-1860)”, *Desarrollo Económico*, vol. 43, N° 170 (2003), pp. 305-328; y “Towards a typology of Latin American constitutionalism, 1810-60”, *Latin American Research Review*, vol. 39/2 (2004), pp. 141-153, aunque habría que matizar el neto liberalismo que éste le asigna con ciertos elementos o rasgos conservadores (“perfeccionistas” en la tipología del autor).

ella instrumenta. Hay un contenido constitucional que dice profesar respecto y reconocimiento al catolicismo, pero no existe un Estado confesional a la vista de la importancia concedida a la libertad de cultos. Es cierto que no se siguió el modelo norteamericano de la indiferencia absoluta, pero el catolicismo –registro histórico o sociológico, como se quiera, de un factor constitutivo de la nacionalidad- se ve menguado claramente por la libertad religiosa (no se dice tolerancia de cultos) y la irrestricta libertad de prensa, que supone las previas libertades de conciencia, de pensamiento y de opinión.

En segundo lugar, se trata de un Estado fuerte, con todo el poder que le confiere la Constitución para proteger la zona de reserva de la individualidad, para fomentar el progreso y, en última instancia, para crear una sociedad que le sirva de contrapeso, entendida como una sociedad a la medida del nuevo Estado. El presidencialismo de la constitución, que nadie discutió, continuaba una tendencia que tenía arraigo en nuestra historia institucional<sup>1</sup>, pero que surgía reforzado como contrapeso de tendencias disolventes como el caudillismo.

El Estado no podía nacer débil, porque no hubiera sido garantía de paz y de estabilidad, como lo demostrará en los años por venir. Y que sea fuerte no quiere decir que deba ser autoritario o despótico, aunque algunas veces así se lo haya visto una vez puesto en marcha. El Estado fuerte es el que no está ausente en la vida política, económica o social; es un Estado que no es ni testigo silencioso ni guardián indefenso, sino un actor privilegiado, dotado de competencias y atribuciones para poner en marcha el plan constitucional, que se depositaba en sus manos, no en las de los individuos.

Pero los medios de progreso, pergeñados en el texto constitucional, reflejo directo de las teorías alberdianas, contenía elementos potencialmente disolventes de la nacionalidad incipiente, a consecuencia de haber seguido una “teoría agronómica”, como la hemos llamado en otra ocasión<sup>2</sup>, que apostaba al injerto de un tipo humano diferente al hispano colonial, al injerto del hombre anglosajón o nórdico, europeo en

---

<sup>1</sup> PALAZZO, Eugenio L., “Raíces histórico políticas del régimen presidencialista argentino”, *Anales*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, t. XVI, parte II (1987), pp. 733-813.

<sup>2</sup> SEGOVIA, “Una visita a la república posible. Alberdi y las mutaciones de la herencia republicana”, en Autores Varios, *Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, Academia Nacional del Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba: Argentina, 2002, t. I, pp. 467-507.

general, para modificar el ser americano que se consideraba opuesto a las exigencias virtuosas de la república comercial o moderna<sup>1</sup>.

En tercer término, estamos frente a un Estado federal, sin duda singular<sup>2</sup>, que trata de balancear, a veces equívocamente, las competencias del gobierno común con las de las provincias; federalismo que es dinámico en su propia esencia, pero que fue concebido históricamente de dos maneras contradictorias en dos momentos diferentes: como un elemento para evitar el predominio de Buenos Aires (en 1853) y como un instrumento para hacer efectivo ese predominio de la provincia, que era considerada como fuente de todo saber y poder (en 1860). En suma, un federalismo paradójico, que se dejará ver en cuanto la organización constitucional comience a funcionar<sup>3</sup>.

Finalmente, no podemos dejar de señalar que estamos ante un Estado en buena medida copiado, porque se construyó intencionalmente a imitación del modelo norteamericano: la gran parte de las instituciones que consagra la constitución de 1853/1860 son instituciones que se copian, se adoptan y se adaptan a una realidad diferente de aquélla en la que se inventaron y practicaron. Además, había ochenta años de distancia entre la organización constitucional del gran país del Norte y la de nuestra nación, y esto también se comenzará a evidenciar en cuanto se pongan en marcha los poderes estatales. La imitación, por más que se dispute sobre su alcance, fue evidente y lejos de agotarse en el texto constitucional, se extenderá a su inteligencia y aplicación prácticas.

---

<sup>1</sup> Cf. POCOCK, J. G. A., *The Machiavellian moment*, Princeton U. P., Princeton: N. J., 1975. No obstante lo discutible de la tesis de historiador inglés (la continuidad del humanismo cívico o republicano, desde las repúblicas florentinas a la república norteamericana), es fundamental su último capítulo sobre la americanización de la virtud.

<sup>2</sup> Cf. LEVAGGI, "... federal, según lo establece la presente Constitución", *Revista Signos Universitarios*, Año XXV (2006), pp. 133-146. Es la tesis que ha repetido extensamente PÉREZ GUILHOU, basándose en la influencia de Alberdi en los constituyentes. Cf.: *El pensamiento conservador de Alberdi y la constitución de 1853*, cit.

<sup>3</sup> Cf. BOTANA, Natalio R., "El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930", en CARMAGNANI, M. (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, FCE, México, 1993, pp. 224-259.