

LA PRIMERA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Adolfo Pérez Portillo

El ciclo de institucionalización federal de las provincias

Con la batalla de Cepeda y sus consecuencias se abre, definitivamente, el ciclo de institucionalización federal de las provincias, reclamado por los pueblos del antiguo Virreinato desde los sucesos de Mayo de 1810. Insistimos en la calificación de federal de la institucionalización provincial, porque las provincias no habían dejado, en ningún momento, de tener instituciones funcionando en plenitud. Desde que el último Virrey cesara en Buenos Aires, las provincias se vieron obligadas a utilizar las antiguas instituciones de las Leyes de Indias frente a la discontinuidad del poder central que seguía funcionando en Buenos Aires. Es así que una de esas instituciones creció a una altura singular: el Cabildo, Regimiento y Justicia de las ciudades provincianas. Los cuatro ramos de Gobierno, Justicia, Milicia y Hacienda, siguieron administrándose por los magistrados locales y los gobernantes que sucesivamente llegaban con designaciones de la Capital. Entre la gestión, accidentada generalmente, de cada uno de estos últimos, el Cabildo-Gobernador llenaba los vacíos con plena legitimidad y reconocimiento popular.

El paso a la autonomía federal, es decir, a la afirmación del autogobierno provincial, va a proyectar otra institución de la antigua constitución castellana: el Gobernador, Alguacil Mayor y Capitán General, predecesor centenario del Gobernador-Intendente. En la nueva circunstancia federal aquél conservará todos sus antiguos atributos y, a consecuencia de los tiempos de guerra que deberá afrontar, repetirá su tradicional supremacía sobre la corporación capitular.

El proceso que se inicia, por otra parte, viene flanqueado por influencias doctrinarias que afectarán la continuidad del Cabildo dada su tipicidad hispánica y su funcionalidad contrapuesta a los principios entonces en boga. La doctrina de la división de poderes, común a federales doctrinarios y a centralistas, va a reforzar la institución gubernamental en desmedro del Ayuntamiento, a lo que se sumará la necesidad de un órgano legislativo que reemplace a las institucio-

nes del poder central disuelto, en el ámbito local. Por un tiempo, la justicia seguirá siendo administrada por los alcaldes capitulares, pero la manía modernizante también avanzará sobre ellos y los transformará en jueces, desligándolos del Ayuntamiento y subordinándolos directamente al Gobernador. La policía, tradicional atribución comunal, también pasará al "ejecutivo".

El crecimiento desmesurado del poder del Gobernador será consecuencia natural del desmantelamiento paulatino e ininterrumpido de la antigua constitución y su reemplazo por principios doctrinarios sin raigambre ni efectividad alguna.

Por debajo de la institución real -el Gobernador- y de las puramente nominales -Junta de Representantes y Justicia- seguirán discurriendo las viejas leyes castellanas administrando con prudencia y ánimo cristiano las adjudicaciones de obligaciones y derechos de la misma forma en que, sin interrupción alguna, lo habían venido haciendo durante los trescientos años anteriores.

El ciclo de reorganización constitucional de las provincias Argentinas se inicia con el Estatuto Provisorio de Santa Fe, en 1819, y concluye con las leyes constitucionales tucumanas, en 1824, año en que también se produce la reforma de la constitución correntina de 1821. Este proceso se desarrolla en base a la adopción de normas básicas de gobierno que pueden agruparse en dos grandes divisiones:

1. Las que configuran constituciones escritas, codificadas y rígidas.
2. Las que toman la forma de leyes constitucionales que abarcan la estructura total del gobierno provincial.

Las provincias que adoptaron constituciones codificadas y rígidas fueron las de Santa Fe (1819), Córdoba (1821), Salta (1821), Corrientes (1821, reformada en 1824), Entre Ríos (1822) y Catamarca (1822).

Las que conformaron sus constituciones en base a leyes constitucionales fueron Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja, Santiago del Estero y Buenos Aires. Todas ellas durante el lapso que va de 1820 a 1824. La provincia de Tucumán, por su parte, habiendo adoptado tempranamente una constitución codificada (1820), la reemplazó bien pronto por leyes constitucionales.

En este trabajo, que forma parte de una obra inédita (1), se ha efectuado el encuadramiento legal de las instituciones surgidas de las leyes que dieron origen a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, entre los años 1820 y 1824. Estas instituciones tendrán larga vida en la Provincia, ya que pasarán al Proyecto de 1833, cuyo articulado a su vez, será incorporado casi en su totalidad por la Constitución de 1854. Es aquélla, por lo tanto, la primera Constitución que ha tenido la Provincia de Buenos Aires, hecho éste que si bien ha sido reconocido por eminentes constitucionalistas, no ha recibido la consideración que se ha prestado con generosidad, en la Argentina, a los cuerpos codificados.

Es por ello, que siempre se ha considerado a la Constitución de 1854 como la primera de la Provincia, cuando, en realidad, ésta ha sido la transcripción, en su mayor parte, del Proyecto de 1833, que sistematizó, en un solo instrumento legal, las instituciones de la Constitución vigente desde 1820-1824. Entendemos, por lo tanto, que la exposición de esta "Constitución flexible", como la llamara Ravignani, es un aporte al debate constitucional que en este momento se desarrolla en la centenaria provincia porteña.

Las consecuencias de Cepeda

Las montoneras de López y Ramírez, al vencer a las fuerzas del Directorio en los campos de Cepeda, en 1820, resolvieron, para los años venideros, la puja iniciada una década antes en torno a las antinomias "centralismo-federalismo" y "monarquía-república", a favor del sistema republicano-federal. Puede considerarse ese episodio como el hecho inicial del régimen que adoptaría la Nación, diez años después, en 1831, y que sostendría a través de una guerra civil que sólo finalizaría en 1880, al federalizarse la ciudad de Buenos Aires. Al mismo tiempo, el triunfo de los montoneros del Litoral marcaría el nacimiento de la Provincia de Buenos Aires como entidad política federal, en paridad jurídica y política con el resto de las provincias argentinas.

El Tratado de Pilar es el documento inicial de la vida autónoma de la Provincia de Buenos Aires. Suscripto por el Gobernador de la Provincia, es la señal de abdicación del rol hegemónico -derivado de la constitución monárquica- que, desde 1810 había desempeñado la ciudad de Buenos Aires en la conducción de los destinos nacionales y que llevó a la sublevación generalizada de las provincias litorales e interiores.

En los "apuntamientos" que la Junta de Representantes de Buenos Aires efectuara como preliminar del Tratado a firmarse con los jefes federales, se reconoce con absoluta claridad la nueva situación del país y de la provincia porteña. En ese sentido se expresa: "Que Buenos Aires está dispuesta a reconocer la federación de todas las Provincias que componían el virreinato del Río de la Plata y estén libres de la dominación extranjera siempre que ellas libremente adopten este gobierno, y entrará en dicha federación luego que lo hayan establecido de un modo permanente bajo las bases de igualdad y recíproca conveniencia, permaneciendo entre tanto libre y gobernada por sí sola para que jamás pueda decirse que con su influjo ha hecho declinar en su favor el sistema federal que se establezca; y porque de esta circunstancia no puede su gobierno influir en el modo de establecerlo contra las miras e intenciones del pueblo." (2)

La profesión de fe igualitaria, republicana y federal de la provincia porteña atravesará diversas fases en las cuales el proceso de achicamiento del espacio argentino, en especial en el Este, arrojará como resultado una situación de

hecho que se impondrá con fuerza irreversible, determinando para Buenos Aires una posición de preponderancia geoeconómica que superará los esfuerzos tendientes a lograr un sistema federal que asegure la paridad de las provincias que en él se integraran. Su relación con las provincias de la Unión, reconocida desde 1810, proseguirá con dificultades durante los sesenta años siguientes, pero, en cambio, en este año de 1820, logrará iniciar un ininterrumpido camino de afianzamiento institucional que persistirá, más allá de la gravísima mutilación territorial sufrida por la provincia en 1880.

El Cabildo-Gobernador

El último Director Supremo, representante de la autoridad nacional centralista atacada por la opinión de las provincias y de la propia capital, depositó su bastón de mando en el Cabildo de Buenos Aires. La abdicación de las autoridades nacionales otorgaba, una vez más, al cuerpo capitular porteño un rol protagónico en la encrucijada histórica en que se encontraban los pueblos argentinos. Sólo que, esta vez, su decisión estaba fuertemente delimitada por la presencia de las tropas federales en las puertas de la ciudad. La conversión de provincia metrópoli ⁽³⁾ a provincia federal, era, más que una decisión, un acatamiento que el Cabildo porteño debía a la voluntad de las provincias expresada con las armas en la mano.

La última institución sobreviviente de la constitución monárquica castellana va a ser la iniciadora del nuevo proceso constitucional de la provincia federal naciente. La renuncia directorial permite al Cabildo asumir la gobernación de la provincia. Se convierte, de esta manera, provisoriamente, en Cabildo-Gobernador. En ejercicio de dicha autoridad dicta un bando que se constituirá en el documento inicial de la primera constitución provincial porteña. El 12 de febrero de 1820, en Bando solemne dirigido a "esta muy noble y benemérita ciudad de Buenos Aires y su provincia" y "a todos sus dignos habitantes", el "Exmo. Cabildo, Justicia y Regimiento", de acuerdo al ajejo estilo de la constitución monárquica, e invocando el nuevo título de autoridad de que estaba revestido a raíz de la disolución del régimen directorial, declara haber reasumido el mando superior y designa, en consecuencia, Gobernador político a Miguel de Irigoyen y comandante general al general Soler, ambos en forma provisoria, hasta la elección de Gobernador propietario de la Provincia, bajo la reserva hecha por el cuerpo capitular, de retener para sí la facultad de reglamentar la administración pública de la Provincia. ⁽⁴⁾ Además, el Bando agregaba una disposición decisiva para la futura institucionalización provincial, al resolver la formación, por medio del sufragio universal, de un cuerpo elector del Gobernador provincial. Este cuerpo elector dará origen a la asamblea que asumirá el Poder Legislativo de la Provincia, más allá de la mera función electoral que, en

un primer momento se le había asignado. Esta transformación se operará en el cabildo abierto del 16 de febrero de 1820, en el que se decidió elegir la representación de la ciudad, de acuerdo al Bando del Cabildo, denominar al nuevo cuerpo Junta de Representantes y otorgarle plenas facultades para la designación del gobernador propietario de la Provincia, así como para la confirmación o remoción de los cabildantes. Se creaba, de esta forma, un organismo que asumía el poder soberano de la Provincia y que sería la base de la institucionalización posterior.

La representación elegida correspondía solamente a la ciudad, restando la de la campaña por el estado de guerra en que se hallaba la provincia. Por ese motivo, la Junta, instalada con premura al día siguiente de su creación, procedió a elegir gobernador con carácter provisorio, recayendo la elección en quien esperaban los jefes federales cuyas tropas acampaban en las afueras de la ciudad: don Manuel de Sarratea.

Resoluciones de la Junta en la reunión del 4 de marzo de 1820

Sucesivas renunciaciones y algunas ausencias redujeron aun más la representación de la ciudad en la Junta, hasta limitarla a una minoría imposibilitada de formar el quorum debido. Por tal motivo, los representantes que aún permanecían en sus cargos decidieron reunirse en minoría e impulsar la normalización de la Junta. A tal efecto se reunieron el 4 de marzo de 1820 y resolvieron: ⁽⁵⁾

1. Llamar a elecciones en toda la provincia para elegir los 12 representantes asignados a la campaña y para reemplazar a la totalidad de la representación de la ciudad.

2. Establecer las normas electorales para la designación de representantes, entre las que se destacaban, la del carácter universal de la convocatoria, ya que no imponía condicionamientos de ningún tipo, y la de que el voto se acreditara por medio de un sobre cerrado y firmado.

La Junta, reunida en minoría, estableció, además, avanzando en la configuración de poder supremo que iba adquiriendo el cuerpo, una serie de atribuciones para el organismo a elegirse, que contribuyeran a perfilar el carácter constitucional que asumiría en breve plazo. En ese sentido, se determinó claramente que la representación que surgiera de la elección a realizarse estaría facultada para:

1. Designar el diputado que representaría a la Provincia en el Congreso Nacional a reunirse en San Lorenzo, provincia de Santa Fe, de acuerdo a lo estipulado en el Tratado del Pilar.

2. Establecer la forma de gobierno que adoptaría la provincia.

3. Elegir nuevo gobernador propietario y Cabildo o confirmar los existentes.

4. Deliberar sobre la deuda pública nacional existente, de sumo interés para la provincia, ya que el mantenimiento de los ejércitos nacionales se realizó, en su mayor parte, con fondos obtenidos de la Aduana de Buenos Aires, que de nacional, pasaba a ser provincial, como consecuencia de la nueva situación de la ciudad y campaña porteñas y también porque los gastos de la guerra habían originado empréstitos de carácter local, cuya imputación debía decidirse al desaparecer la autoridad nacional que los había contraído.

5. Finalmente, la facultad típica de los Poderes legislativos, es decir, la de dictar leyes y reglamentos para la provincia.

Puede decirse que, en esta reunión en minoría de la Junta, se habían establecido las bases iniciales de la nueva constitución provincial que reemplazaría al orden institucional nacional desaparecido, en el territorio que se reconocía a Buenos Aires.

La reunión del 30 de abril de 1820

Realizada la elección de representantes el 27 de abril de 1820, y rechazadas las impugnaciones que efectuara Sarratea en procura de impedir la constitución de la Junta, a la que reconocía abiertamente hostil hacia él por ser sus integrantes declaradamente :directorales:, la nueva Junta efectuó su primera reunión y en ella se declaró instalada y soberana. En tal carácter aceptó la renuncia de Sarratea y procedió a nombrar gobernador provisorio a su presidente, Ildefonso Ramos Mejía. La resolución que designa a Ramos Mejía ha sido señalada justamente como uno de los documentos liminares de la constitución provincial, cuya formación gradual y pausada comienza en esta época. ⁽⁶⁾ En su articulado se establecen las limitaciones que deberá observar el gobernador provisorio y, por consecuencia, se deslindan las facultades propias del poder ejecutivo, que titulariza el gobernador, de las del legislativo, que decididamente asume la Junta de Representantes. En ese sentido establece:

1º Que en razón de la facultad económica no se entrometerá V.E. en ejercer jurisdicción alguna civil o criminal de oficio ni a petición de parte ni alterará el sistema de administración de justicia según las leyes guardando el artículo quinto, capítulo segundo, sección tercera del Reglamento Provisional del Congreso, sin que por esto se entienda impedido para capturar, o mantener detenido con la seguridad competente en cualquier punto de la provincia a toda persona que de otro modo la considere sospechosa al orden y tranquilidad del país.

2º Que no puede imponer pechos ni contribuciones ni aumentos de derechos de ninguna clase ni directa ni indirectamente pero sí empréstitos que en todo el tiempo de la facultad no pasen de doscientos mil pesos: determinándose a esta medida con acuerdo del Consejo y llegado el caso, proporcionando a los prestamistas competente seguridad por su capitales y premios.

3º Que no puede crear más papel que el que se le ha designado, pero podrán destinar con acuerdo del Consejo para gastos ejecutivos de la defensa de la provincia, los sesenta mil pesos que en dicho papel están aplicados al pago de créditos pendientes.

4º Que no podrá variar radicalmente el destino de los fondos pertenecientes a diferentes ramos de hacienda particulares de la Provincia, que cuando haga uso de ellos para las urgentes atenciones de la defensa y seguridad del país, sea en calidad de préstamo y con cargo de reintegro por el fondo público de la Provincia.

5º Que no pueda crear nuevos empleos ni promover grados de Coronel Mayor, Brigadier, ni menos prebendas eclesiásticas, ni aumentar sueldos; pero sí podrá reformar los empleos si fuese necesario, en obsequio del servicio y conveniencia pública.

6º Que no podrá celebrar tratados de paz, ni alianza, ni entablar negociaciones al intento con ningún Gobierno, ni declarar la guerra sino con anuencia y aprobación de esta Honorable Junta, y sólo en el caso de una invasión o amago imprevisto o repentino contra esta Provincia, podrá adoptar todas las medidas para su seguridad y defensa, obrando hostilmente contra los invasores, y dando inmediatamente cuenta a esta Corporación.

7º En el caso de que el Gobernador propietario de la Provincia no pudiese continuar en el mando por enfermedad u otro impedimento legítimo que no dé lugar a reunión de la Honorable Junta, para deliberar sobre el nombramiento de sucesor, entrará a ejercer las funciones de Gobierno el Presidente del Consejo, debiendo dar cuenta inmediatamente al que lo sea de la Honorable Junta, para que reunidos sus miembros resuelvan lo conveniente." (Junio 6 de 1820).

Para esclarecer con mayor fuerza al alcance de la nueva institución gubernamental que asumía Ramos Mejía, la Junta agregaba, a raíz de la controversia provocada por el general Soler, comandante de las milicias de la campaña de la provincia, que el título de gobernador comprende necesariamente, el de Capitán General y, por consiguiente, el de jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la provincia. Se recobraba así, para el nuevo proceso constitucional, el antiguo atributo que la constitución monárquica reservaba a los gobernadores.

A la delimitación de facultades, agregó la Junta la creación de dos consejos, uno resolutivo y otro consultivo, que debían colaborar con el gobernador. Sin embargo, esta creación institucional no persistió y desapareció con el gobierno de Ramos Mejía.

Las leyes constitucionales

Disuelta la Junta de Representantes por propia decisión ante la pretensión del general Soler de asumir el gobierno; renunciante Ramos Mejía y, luego de

su derrota en Cañada de la Cruz (28 de junio de 1820), también Soler, quedó el Cabildo, como luego de la batalla de Cepeda, como única institución de gobierno en Buenos Aires.

Al día siguiente de la derrota de Soler, y habiendo recibido un oficio de éste en que, además de su renuncia, le solicitaba que arbitrara los medios para defender la ciudad, el Cabildo reasumió el mando de la Provincia y convocó al pueblo a elegir una Junta Electoral que designara un gobernador interino de la ciudad. La vigencia de las normas constitucionales establecidas por el Cabildo abierto del 12 de febrero, y por la Junta de Representantes, el 4 de marzo de ese mismo año, surge con claridad. El Cabildo no llama a elección de representantes para reconstituir la Junta, pues ello obligaría a convocar a la campaña, donde acampa el ejército de Santa Fe, sin cuyos representantes la Junta no podría constituirse legalmente. Sólo le resta reemplazar la autoridad gubernamental vacante para hacer frente a la situación amenazadora en que se encuentra la ciudad. Opta entonces por limitarse a reunir un cuerpo de representantes urbanos al solo efecto de nombrar gobernador de la ciudad, y, por la circunstancia excepcional que se vive, le asigna el carácter de mero interinato. De esta forma, el 4 de julio, es designado en ese cargo al coronel Manuel Dorrego, a quien Soler, antes de su derrota, había nombrado comandante de armas de la ciudad. El gobernador interino, al salir a campaña contra las fuerzas del gobernador de Santa Fe, deja a su vez al coronel Marcos Balcarce en el cargo militar que él había recibido de Soler. Desde la campaña, Dorrego reclama la convocatoria a elecciones de representantes para elegir gobernador propietario de la provincia. Para ello oficia a Balcarce quien, a su vez, se dirige al Cabildo, a fin de cumplir con los recaudos que la práctica había legitimado, para la convocatoria electoral. El día 31 de agosto se realizan las elecciones de representantes. Dos días después, el 2 de septiembre, Dorrego, que contaba con su confirmación como gobernador propietario por la nueva Junta, es derrotado por las tropas de Estanislao López en el Gamonal. El día 8 de ese mes se instala la Junta de Representantes. La decisión de Dorrego de proseguir la campaña contra López y su posterior derrota, refuerza al partido directorial adversario de Dorrego, que luego de las elecciones controla totalmente la nueva Junta. El 26 de septiembre, ésta designa gobernador interino de la provincia al general Martín Rodríguez, veterano de la Independencia y fuerte estanciero, quien cuenta con el apoyo de los directoriales y de las milicias de la campaña, movilizadas por los hacendados, que aparecen ya, como fuerza política decisoria en la provincia.

Formalizada la paz con Santa Fe y producida la derrota de Ramírez, la provincia de Buenos Aires comienza el ciclo de su organización constitucional. El 1821, el gobernador Rodríguez nombra secretario de gobierno a Bernardino Rivadavia, recién regresado de Europa, luego de la misión que le encomendara

el Directorio y le fuera confirmado por el Congreso posteriormente, y de hacienda, a Manuel José García, de vuelta de su gestión diplomática en Río de Janeiro.

En 1821 y los años siguientes se dictan las leyes fundamentales de la constitución provincial, que completan las dictadas en 1820, es decir, la creación de la Junta de Representantes y la atribución a ésta de plenos poderes (cabildo abierto del 16 de febrero), la convalidación de esas resoluciones, más la de atribuirle expresamente el poder legislativo provincial y facultades sobre la deuda pública (resolución en minoría del 4 de marzo); el deslinde entre las facultades de la Junta y las limitaciones constitucionales del Gobernador, al que se le reconoce el rango de Capitán General de la Provincia (reunión del 30 de abril) y resolución sobre facultades extraordinarias otorgadas al Gobernador (resolución de la junta del 6 de octubre).

Las nuevas leyes constitucionales son:

1. Ley de 3 de agosto de 1821. La Junta de Representantes se declara extraordinaria y constituyente. ⁽⁷⁾

2. Ley de 4 de agosto de 1821, de elecciones, estableciendo el sufragio universal. ⁽⁸⁾

3. Ley de 14 de febrero de 1821, de Seguridad Individual. ⁽⁹⁾

4. Ley de 18 de abril de 1821, sobre represión de la vagancia. ⁽¹⁰⁾

5. Ley de 7 de septiembre de 1821, sobre inviolabilidad de las propiedades. ⁽¹¹⁾

6. Leyes de 28 de agosto de 1821, aboliendo el Tribunal de Cuentas y creando las oficinas de hacienda. ⁽¹²⁾

7. Ley de 28 de noviembre de 1821, estableciendo el régimen de renovación de los mandatos de los miembros de la Junta de Representantes. ⁽¹³⁾

8. Ley de 24 de diciembre de 1821, de supresión de los Cabildos y de organización de la justicia provincial. ⁽¹⁴⁾

9. Ley de 19 de diciembre de 1822, de presupuesto. ⁽¹⁵⁾

10. Ley de 20 de diciembre de 1823, estableciendo el período de sesiones de la Sala de Representantes y creando la Comisión Permanente de la Sala. ⁽¹⁶⁾

11. Ley de 23 de diciembre de 1823, de elección de Gobernador. ⁽¹⁷⁾

La constitución de Buenos Aires

Este conjunto de leyes dictado entre 1820 y 1823 establece un orden constitucional que puede sistematizarse de acuerdo al siguiente esquema:

Poder Legislativo

1. El Poder Legislativo de la Provincia reside en una Sala de Representan-

tes, elegida por el pueblo de la ciudad y de la campaña, reunidos en asambleas parroquiales a ese efecto, en número de 24 por la ciudad y 22 por la campaña. (Cabildo abierto del 16 de febrero de 1820; resoluciones de la Junta de Representantes en minoría, de 4 de marzo de 1820; resoluciones de la Junta de Representantes de 30 de abril de 1820; ley de elecciones de 4 de agosto de 1821; ley de 3 de agosto de 1821).

2. La Sala se renueva por mitad de sus miembros cada año, en forma proporcional entre los diputados por la ciudad y por la campaña, iniciándose en ésta la renovación por once miembros y continuando en el siguiente por doce, y así sucesivamente.

(Ley de 28 de noviembre de 1822).

3. "Abrirá sus sesiones ordinarias el 1º de mayor de cada año y las "cerrará el último de agosto."

(Artículo 1º, Ley del 20 de diciembre de 1823).

4. Podrá ser convocada a sesiones extraordinarias fuera del período ordinario "sólo en el caso de algún negocio grave y urgente".

(Artículo 2º, Ley del 20 de diciembre de 1823).

Facultades de la Sala de Representantes

1. En la Junta de Representantes reside la soberanía ordinaria y extraordinaria y, además, tiene carácter constituyente
(Artículo 1º, Ley del 3 de agosto de 1821).

2. Tiene exclusivo conocimiento en los casos de renuncia de los electos para integrar la Sala.

(Artículo 23, Ley del 14 de agosto de 1821).

3. Elige el Gobernador y Capitán General de la Provincia
(Artículo 1º, Ley del 23 de diciembre de 1823).

4. Determina el día en que el Gobernador deberá asumir el cargo.
(Artículo 8º, ley del 23 de diciembre de 1823).

5. Recibe el juramento del Gobernador.
(Artículo 9º, ley del 23 de diciembre de 1823).

6. Concede o niega, en forma expresa, licencias mayores de treinta días a los Gobernadores para ausentarse de la capital.
(Artículo 11, ley de 23 de diciembre de 1823).

7. En caso de muerte del Gobernador es sustituido por el presidente de la Junta, debiendo este cuerpo, en el término de ocho días, elegir un nuevo gobernante. En caso de estar la Sala en receso, el vicepresidente 1º debe convocarla a sesión extraordinaria "dentro de quince días a más tardar", debiendo realizarse la elección del Gobernador en los tres días siguientes.

(Artículo 14 y 15, ley de 23 de diciembre de 1823).

8. Aprueba el presupuesto, que deberá ser presentado por el Gobierno "al principio de las sesiones de cada año", y las obras públicas proyectadas por aquél.

(Ley de 1º de diciembre de 1822; Ley de 22 de diciembre de 1823).

Comisión Permanente

La Comisión Permanente se forma con el Presidente, el Vicepresidente y dos miembros de la Sala, nombrados por ella, y su misión es la de convocar al cuerpo a sesiones extraordinarias, de acuerdo a lo preceptuado por la ley del 20 de diciembre de 1823, en las circunstancias que en esta norma se determinan.

Gobierno

El Gobernador de la Provincia deberá "ser natural del territorio y mayor de 35 años" (artículo 2º, ley de 23 de diciembre de 1823). Durará tres años en su mandato (artículo 10, ley de 23 de diciembre de 1823). Prestará ante la Sala de Representantes, el siguiente juramento: "Juráis desempeñar fielmente el cargo de Gobernador, dar ejemplo de abediencia a las leyes, ejecutar las que ha sancionado y sancione la Sala de Representantes, especialmente las de Seguridad individual e inviolabilidad de las propiedades? ¿Juráis sostener la independencia del Estado y su libertad, bajo el sistema representativo republicano? (Artículo 9º, ley de 23 de diciembre de 1823).

Las atribuciones del Gobernador y Capitán General de la Provincia son las que surgen de la Ordenanza de Intendentes de 1782. A ellas se ha agregado, luego de la supresión de los Cabildos por ley del 24 de diciembre de 1821, la de nombrar a los jueces ordinarios y al Jefe de policía y comisarios de la ciudad y de la campaña, así como las funciones municipales en todos sus aspectos. El Registro Oficial, creado en agosto de 1821, expone la vastedad de las facultades del Gobernador, en estricta aplicación de las antiguas leyes españolas referidas a las funciones de este cargo y a las del Cabildo que les fueron transferidas.

Son pues, estas atribuciones, de orden militar -es Capitán General de todas las fuerzas veteranas de la provincia y, por la disolución del Cabildo, también de las cívicas o urbanas y de las de campaña- de Gobierno, Hacienda y Justicia. En esta última materia, de acuerdo a la más antigua legislación castellana en permanente vigencia, puede avocarse juicios para su decisión, asistido de letrados mantiene la facultad del indulto y su competencia exclusiva en juicios del fuero militar.

Mas como todo apuntaba al reforzamiento de la autoridad, dados los turbulentos años que se vivían, el Gobernador vio incrementadas estas atribucio-

nes, de por sí considerables, con "facultades extraordinarias" otorgadas por la Junta de Representantes. Este "lleno de facultades", como los denominaba la Junta, tendría una duración de tres meses, pero en la práctica, fueron atribuciones permanentes de los Gobernadores de Buenos Aires. El "acuerdo" de la Junta que otorgó estas facultades, resuelve: "Autorizar a V.E. con la mayor amplitud posible todo el lleno de facultades que son necesarias al logro de la unión y suprema ley de los Estados que es la salud del pueblo, quedando expedito para cuantas ocurrencias puedan presentarse relativas a dicha suprema ley y a la defensa y seguridad de la provincia por el término de tres meses." (18)

Los ministros secretarios

El Gobernador es asistido por ministros secretarios de Relaciones Exteriores y Gobierno, de Guerra y de Hacienda, nombrados por él (ley de 18 de julio de 1821). Los ministros tienen especial intervención en el trámite de aprobación del presupuesto, ya que de acuerdo a lo prescripto por la ley respectiva, cada uno de ellos deberá acompañar con el presupuesto de su Departamento la relación por menor de los empleados, sus sueldos y demás gastos que demande el servicio". (Artículo 2º, ley de 19 de diciembre de 1822). El ministro de Hacienda, por su parte, deberá presentar por separado "un cálculo aproximado" de lo "que produzca cada una de las rentas de la provincia". (Artículo 3º, ley de 19 de diciembre de 1822).

Los ministros reemplazan también al Gobernador en ausencias temporales de éste, con acuerdo de la Sala de Representantes, quedando a cargo de sus respectivos despachos y, en caso de sus propias ausencias, son reemplazados por los oficiales mayores de sus ministerios (Acuerdo de la Sala de Representantes del 13 de agosto de 1821).

Administración de Justicia

La ley del 24 de diciembre de 1821 que disuelve el Cabildo, Regimiento y Justicia de Buenos Aires y su similar de Luján, modifica la tradicional estructura de la administración de justicia en primera instancia, hasta entonces a cargo de los alcaldes del cuerpo municipal, en la ciudad, y de los alcaldes de hermandad, subordinados a los cabildos, en la campaña. En su reemplazo, la ley establece los Juzgados de Primera Instancia, en número de cinco, dos para la ciudad y tres para la campaña, cuyas atribuciones, "hasta el establecimiento de los Códigos, serán las mismas en lo civil y criminal que las de los alcaldes llamados ordinarios: (artículo 4º, ley citada), es decir, que siguen en vigencia -el "por ahora" duró más de medio siglo- las antiguas leyes españolas y los jueces no son más que alcaldes capitulares que no pueden reunirse en consejo, limita-

dos a las estrictas funciones judiciales y cuyo mandato y nombramiento ha dejado de ser temporal y dependiente del voto popular para ser vitalicio y subordinado al Gobernador. Los recursos de los fallos de primera instancia, de acuerdo a la ley del Triunvirato de 1812 -de "administración de Justicia"- se continúan elevando a la Cámara de Apelaciones, cuyos integrantes, al igual que los jueces de primera instancia, también son nombrados por el Gobierno.

Las funciones policiales, que eran una de las atribuciones del Cabildo, han pasado al Gobernador, quien designa a los comisarios encargados del orden, en la ciudad, y a los jueces de paz de la campaña.

Las garantías individuales y la represión

La constitución de la provincia de Buenos Aires se completa con cuatro leyes, dos de ellas de capital importancia para el círculo directorial, ya que a su cumplimiento se obliga el Gobernador en su juramento del cargo. Son éstas, las de Inviolabilidad de las Propiedades, del 5 de septiembre de 1821 y la de Seguridad Individual, del 14 de febrero de 1822. Otra ley de importancia decisiva como apoyatura necesaria de la primera de las citadas, y que excluye de las garantías de la segunda ley a toda una clase social, es la Ley de Vagos, del 18 de abril de 1822. La restante ha despertado las mayores resistencias en los círculos "ilustrados" de entonces iniciando un rechazo que, en los sectores de la finanza y de la gran empresa, se mantiene hasta nuestros días. Es ella la de Elecciones, del 14 de agosto de 1821, que implanta el sufragio universal. Su amplitud aparente, no obstante, será cuidadosamente condicionada por la Ley de Vagos -posterior a ella y poderoso instrumento de persuasión en manos de jueces y comisarios dependientes del Gobierno.

La Ley de Inviolabilidad de las Propiedades

Es una ley muy corta -sólo tres artículos- cuya iniciativa corresponde al Gobernador Rodríguez, fuerte estanciero y, por entonces, garantía del apoyo de la campaña a los "directorales" -es decir, "ilustrados" y comerciantes- de la ciudad. En realidad es una garantía contra los avances impositivos del Gobierno, al cual se dedican dos de los tres artículos de la ley. Esta dice:

"Artículo 1º. Ninguna otra autoridad que la de los representantes de la provincia podrá establecer contribución o impuesto alguno, directo o indirecto, ni pena pecuniaria.

Artículo 2º. Ninguna autoridad, sin aprobación de la de los representantes, podrá ordenar sueldo, pensión, ni gasto alguno de los fondos públicos.

Artículo 3º. El Gobierno queda obligado a presentar en el último mes de cada

año el presupuesto de gastos y recursos para el año entrante y, en el primer mes de éste, la cuenta de inversiones del año anterior."

Este último artículo fue modificado posteriormente por la ley de presupuesto del 19 de diciembre de 1822, como se ha visto.

La Ley de Seguridad Individual

Es esta también una ley de pocos artículos -siete en total- que adecua a una nueva situación el Decreto sobre Seguridad Individual del primer Triunvirato. Tiene origen en el Gobierno y no en la Sala de Representantes. La ley expresa:

"Siendo la seguridad individual una de las bases más firmes de la seguridad pública, uno de los primeros deberes de la autoridad es custodiarla y garantirla eficazmente. Al efecto y para evitar algunos abusos de trascendencia, ha acordado el gobierno y decreta lo siguiente:

Artículo 1º. Desde la fecha de este decreto ningún individuo que pertenezca a la jurisdicción ordinaria podrá, bajo pretexto alguno, por orden de ninguna autoridad civil o militar, ser detenido en calidad de arrestado o preso en los cuarteles de tropa, vivac, cuerpos de guardia o cárcel militar.

Artículo 2º. El Jefe militar o Juez Civil que contraviniera el artículo anterior, será responsable al Gobierno por la infracción y a las partes por el daño inferido.

Artículo 3º. Todo auxilio militar, en los casos necesarios, se prestará a pedido de Juez competente y toda aprehensión in fraganti inducirá la obligación de poner al delincuente a disposición de su juez.

Artículo 4º. El Jefe y Comisario de Policía no podrán detener a los que aprehendieran en virtud de sus facultades, sino el tiempo necesario que demanden las indagaciones que son de su resorte y el conocimiento del Juez competente a cuya disposición deban ponerlos.

Artículo 5º. Se declaran en todo vigor las prohibiciones y penas que las leyes existentes dictan sobre cárceles y prisiones privadas.

Artículo 6º. Este decreto será fijado en todos los cuerpos de guardia.

Artículo 7º. Da forma. Rodríguez. Rivadavia.

Dos circunstancias son de notar en este decreto. La primera es la autolimitación que, en la amplitud de sus facultades, parece imponerse el Gobierno, y que pronto recuperará con el ejercicio de las "facultades extraordinarias", otorgadas por la Sala de Representantes. Todavía el juego institucional se mueve en las estructuras de la antigua constitución. No es la Asamblea la que limita y frena las atribuciones del "Ejecutivo". Es un "monárquico ilustrado", al mejor estilo del siglo XVIII, que hace una concesión -teórica, naturalmente- al "espí-

ritu del siglo", limitada a una clase social. La segunda es que, por contraposición a la postura de respeto a las garantías individuales, la mutilación de esa misma constitución monárquica -la supresión de la institución capitular- ha arrojado como resultado una extremada potenciación de las facultades del gobernante sin contrapeso institucional alguno. El artículo 2º de esta ley es su prueba más evidente. De acuerdo a su letra, los jueces son equiparados a los comandantes militares en su subordinación al Gobernador, con la amenaza de puniciones indefinidas que quedan a exclusivo arbitrio de éste.

La Ley de Vagos

La Ley de Vagos, como la de Seguridad es, en realidad, un Decreto del Gobierno. Su transcripción completa es inexcusable. Dice así:

"Buenos Aires, Abril 18 de 1822.

"La clase de vagabundos que, por desgracia, no es en el país de las inferiores en número, es tan perjudicial para sí como lo es para la misma sociedad, a cuyas expensas vive. Ella es a la vez una clase improductiva, gravosa, nociva a la moral pública e inductora de inquietudes de orden social. Bajo este aspecto verdadero, los vagabundos vienen a ser un obstáculo real a los adelantos del país y una causa más que impide o retarda el complemento de la reforma general que se ha iniciado y cuyos bienes empiezan a hacerse sensibles. Es, pues, de necesidad, a un mismo tiempo, destruir cuanto pueda embarazarla y edificar cuanto demande su mejora y tales son los motivos que han impelido al Gobierno a acordar y decretar los artículos siguientes:

1º. El Jefe de Policía y todos sus dependientes, tanto en la ciudad como en la campaña, quedan especialmente encargados de apoderarse de los vagos, cualquiera que sea la clase a que pertenezcan.

2º. Los vagos aprehendidos serán destinados inmediatamente al servicio militar por un término doble del menor prefijado en los enganchamientos voluntarios.

3º. Aprehendido un vago, será presentado en la inspección general para que éste lo destine al cuerpo del ejército que estime conveniente.

4º. En el caso que algún individuo, aprehendido por vago, no sea útil para el servicio militar, quedará sujeto por un año a los trabajos públicos.

5º. Los vagos que se destinan a los trabajos públicos, en el caso que prescribe el artículo anterior, gozarán de un salario correspondiente por el tiempo que duran en el servicio.

6º. Cumplido el año se las licenciará para que se contraigan libremente a una ocupación que les proporcione su subsistencia.

7º. El vago que vuelva a ser aprehendido por el mismo delito, será destinado a los trabajos públicos por tres años en los términos que prescribe el artículo 5º.

8º. Por tercera vez, será sujeto a los mismos trabajos por ocho años con el salario que se le designa.

9º. Todo individuo que expida certificados o deponga en favor de un aprehendido por vago, a fin de libertarlo de esta nota y de las penas establecidas, justificada la falsedad de su información si es empleado público será destituido y, a más, sufrirá, como todo particular, dos meses de prisión en la cárcel de deudores.

10º. De forma. Rodríguez. Rivadavia."

Para precisar la oficialmente indefinida figura jurídica y social del vago, cabe recordar dos hechos. Uno atañe al mismo Rivadavia, y es la imputación que le hiciera el Cabildo cuando, a instancias de Liniers, en 1809, pretendió ser Alférez Real. La corporación capitular, en contestación al Virrey, expresaba que, "entre las prerrogativas del cuerpo se contaba el 'no admitir entre sus individuos personas incapaces' y se consideraba afectado pues, agrega el acta, 'en este grado se halla don Bernardino González Rivadavia; que éste no ha salido aún del estado de hijo de familia (soltero), no tiene carrera, es notoriamente de ningunas facultades, jóven sin ejercicio, sin el menor mérito, y de otras cualidades que son públicas en esta ciudad, y que hará patente el Cabildo a pesar de suponerse lo contrario...'" (19)

Se ha atribuído, con serios fundamentos, el retrato anterior a Mariano Moreno, por entonces abogado del Cabildo y a él corresponde, precisamente, el hecho restante, a que hiciéramos referencia. Para ello es necesario remitirse al famoso "Decreto de Honoras", del 6 de diciembre de 1810. En su artículo 12, este decreto dice: "No debiendo confundirse nuestra milicia nacional con la milicia mercenaria de los tiranos, se prohíbe que ningún centinela impida la libre entrada en toda función o concurrencia pública a los ciudadanos decentes que la pretendan. El oficial que quebrante esta regla será depuesto de su empleo."

Pues bien, un joven "sin ejercicio", es decir, sin ocupación, de ninguna facultades", "incapaz" y "sin el menor mérito", no es sin embargo, un vago. No podrá ingresar al Cabildo, en los tiempos monárquicos, pero podrá ser Ministro en los tiempos republicanos, porque, pese a todo, pertenece a la clase de los ciudadanos decentes, contra los cuales nada puede la milicia nacional. Pero si no pertenece a la clase de ciudadanos decentes; si es hombre de "las orillas", sin propiedad; o no está sujeto a la férula de algún estanciero, si es de la campaña, nada ni nadie lo podrá proteger del "Jefe de Policía y todos sus dependientes", quienes, sin juicio de ninguna clase, por sí y ante sí, lo calificarán de vago y lo echarán a los cuerpos de línea o a los trabajos forzados.

La impronta auténticamente liberal -dicho en el actualísimo sentido de la palabra- del gran repúblico, aparece aquí en todo su esplendor.

La Ley de Elecciones

Esta ley regula la elección de los miembros de la Sala de Representantes y, para ello, diferencia a los electores de los elegibles. Para ser elector, habilita a todos los hombres libres, naturales del país o avecindados en él, "desde la edad de 20 años", o antes, si fueran emancipados (art. 2º). Para los elegibles, el amplio criterio del artículo 2º, se reduce y sólo permite que adquieran esa calidad los ciudadanos mayores de 25 años, que poseen "alguna propiedad inmueble o industrial".

Las elecciones en la ciudad se realizaban en asambleas convocadas en cada una de las ocho parroquias en que aquella estaba dividida. En el articulado de la ley, eran los "alcaldes de barrio y sus tenientes", los encargados de "invitar"... "a todos los individuos hábiles... que habitan las respectivas manzanas" (art. 8º), para que concurren a la elección. Posteriormente, con la disolución de los Cabildos, esa obligación pasó de la Municipalidad a los comisarios subordinados del Jefe de Policía. En las asambleas así convocadas se elegía una "mesa electoral" compuesta de un Presidente y cuatro escrutadores, quienes estaban facultados para excluir al que no fuera hábil para elegir, conforme al artículo 2º y "prevenir la nulidad de los votos por personas que no sean elegibles con arreglo al artículo 3º". La ley establecía el voto público: "Los votos serán verbales y dados por los mismos sufragantes" (art. 13). En la campaña, los presidentes de las asambleas electorales era, originariamente, los Alcaldes de cada jurisdicción; posteriormente, los alcaldes fueron reemplazados por jueces de paz, nombrados por el Gobierno, quienes se hicieron cargo de las tareas electorales con las mismas facultades de exclusión de electores y de elegibles que los comisarios de policía urbanos.

Al igual que la Ley de Vagos, la Ley de Elecciones deja librado a los agentes del Gobernador la facultad de determinar su aplicación. Ellos decidirán, también en este caso, quiénes están o no en condiciones de votar y por quién se puede hacerlo. Sin embargo, el hecho de no haber establecido restricciones legales para la calidad de elector como se efectuó para los elegibles, despertó la más enconada crítica de los llamados, insólitamente, "padres de la República". Así es como Alberdi veía al "sufragio universal" establecido en la provincia de Buenos Aires:

"El sufragio universal, creado por Rivadavia por ley del 14 de agosto de 1821, trajo la intervención de la chusma en el gobierno, y Rosas pudo conservar el poder apoyado en el voto electoral de la chusma, que pertenece por afinidad a todos los despotismos." (20)

Rosas no creó ninguna de las instituciones de que se valió para despotizar veinte años. Casi todas fueron obra de Rivadavia. Rosas formó y conservó su poder de veinte años:

Por las facultades extraordinarias;

Por el sufragio universal, es decir, por el populacho." (21)

El juicio condenatorio del sufragio universal atraviesa toda la obra de Alberdi. En una de ellas llama en su apoyo a un viejo compañero:

"Este sistema", repite, "creado bajo Rivadavia por ley del 14 de agosto de 1821, trajo la injerencia de la chusma en el Gobierno; y Rosas conservó veinte años su poder sangriento, apoyado en la chusma que pertenece al que más la maltrata y desprecia. 'El vicio radical del sistema unitario (ha dicho Echeverría), el que minó por el cimiento su edificio social, fue esa ley de elecciones, el sufragio universal... El dió de sí cuanto pudo dar, el suicidio del pueblo por sí mismo, la legitimación del despotismo.'" (22)

NOTAS

- (1) PEREZ PORTILLO, Adolfo. *Constitución monárquica y república federal. La influencia de las leyes españolas en las primeras constituciones provinciales argentinas*. 1987. Inédito.
- (2) SAMPAY, Arturo Enrique. *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*. Buenos Aires, 1975, p.291.
- (3) Según la certera caracterización de Alberdi.
- (4) VARELA, Luis V. *Historia constitucional de la República Argentina*. La Plata, 1910, tº III, p.317.
MITRE, Bartolomé. *Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina*, Buenos Aires, 1947, tº IV, p.130.
- (5) Id., id., pp.176 y sgts.
- (6) VARELA, o.c., p.368. MITRE, o.c., p.187.
- (7) *Registro Oficial*. Libro I, Buenos Aires, 1821, p.1.
- (8) *Recopilación de leyes y decretos*, por Pedro de Angelis, Buenos Aires, 1836, tº I, p.173.
- (9) R.O., 1821, p.35.
- (10) R.O., 1821, p.47.
- (11) R.O., 1821, p.86.
- (12) *Recopilación*, I, p.186.
- (13) *Registro Nacional*, tº I, p.411.
- (14) R.O., 1821, p.201.
- (15) R.O., 1822, p.171.
- (16) R.O., 1823, p.97.
- (17) R.O., 1823, p.101.
- (18) ROSA, José María. *Historia Argentina*, Buenos Aires, 1964, tº III, p.330.
- (19) PICCIRILLI, Ricardo. *Rivadavia*, Buenos Aires, 1952, p.77.
PALCOS, Alberto. *Rivadavia. Ejecutor del pensamiento de Mayo*, La Plata, 1960, tº I, p.100.

- (20) ALBERDI, Juan Bautista. **Derecho público provincial**. Buenos Aires, 1958, p.137.
- (21) Id., id., p.135.
- (22) Id. **Estudios constitucionales. Obras Escogidas**, t^o III, Buenos Aires, 1953, p. 309.