

EL FEDERALISMO EN ALBERDI Y LA CONSTITUCION NACIONAL DE 1853 Y 1860

Por el Dr. ANTONIO MARIA HERNANDEZ (h.),

Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal,
Académico de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
y Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional

I. LAS CAUSAS ORIGINARIAS DE LA ADOPCION DEL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO

Se han señalado diversas causas originarias del federalismo en nuestro país por parte de destacados publicistas e historiadores del derecho. Sin el propósito de realizar una investigación exhaustiva, -porque excedería el alcance de este trabajo-, mencionaremos las siguientes opiniones significativas en nuestra historia constitucional. Juan Bautista Alberdi, en las “Bases”, -como veremos más adelante al analizar su pensamiento- atribuyó esta cuestión a una causa mediata: el régimen municipal español a través de los Cabildos que dieron origen a las Provincias y a una causa inmediata: que fue la ausencia de una soberanía nacional que originara las soberanías locales.

Francisco Ramos Mejía (1) sostuvo que dicho sistema federal fue heredado de los españoles y conformado con características propias de nuestro desarrollo histórico. Arturo M. Bas (2) también destacó la importancia de los antecedentes coloniales, que consistieron según su punto de vista en: a) el espíritu particularista del pueblo español, b) el origen diferente de la conquista y población de las diferentes ciudades y territorios que hoy forman la República Argentina, c) el aislamiento comercial impuesto a las Provincias de Cuyo, Tucumán y Río de la Plata. d) los conflictos que llegaron a la lucha armada en algunos casos entre dichas provincias que funcionaron como distintas e independientes, e) la constitución de los cabildos, que fomentaron en las ciudades capitales de las provincias históricas un espíritu individualista y democrático y f) la organización de las Intendencias por Reales Cédulas de 1782 y 1803.

Juan Agustín García, Antonio Sagarna, Juan González Calderón y Ricardo Levene refirieron especialmente la importancia de los cabildos en la formación de nuestra forma de estado (3).

Juan P. Ramos (4) indicó que las raíces históricas del federalismo hay que buscarlas “en la estúpida ceguera e ineptitud de los hombres que gobernaron el país desde Buenos Aires después de 1810, fueran ellos porteños o provincianos”.

Alberto Demicheli, distinguido jurista uruguayo (5) resaltó especialmente la influencia de José Gervasio de Artigas en esta cuestión: “El derecho patrio rioplatense, pues, adviene en octubre de 1812, cuando se declara la caducidad de los poderes reales y surgen, paralelamente las primeras iniciativas constitucionales para organizar la flamante república. En ellas radica el cuasi derecho inicial, desdoblado en una tendencia unitaria, de origen porteño, que cristalizará en el Uruguay: y otra federal, de origen artiguista, que trasciende y encarna en las provincias argentinas”: Y en particular destacó la trascendencia de las Instrucciones a los Diputados Orientales que concurrieron a la Asamblea del año 1813, que expresaban: “1º: Que la Banda Oriental no admitía otro sistema que el de confederación para el nuevo Estado. 2º: Que la Provincia Oriental entraba separadamente en una alianza de amistad con cada una de las otras. 3º: Que los Diputados no eran de la Nación, sino representantes de los Pueblos Orientales” (6). Este autor opina que en dicha Asamblea se originaron los lineamientos posteriores de nuestro derecho, ya que se presentaron 3 proyectos

constitucionales unitarios, que darían base a las constituciones de 1819 y 1826 y 2 de carácter federal, que influirían en las constituciones sancionadas por las provincias a partir de 1820 así como en los pactos interprovinciales. Expresó que dichas iniciativas unitarias y federales se inspiraron respectivamente en la ideología de las dos grandes corrientes revolucionarias del siglo XVIII: la francesa, de soberanía nacional indivisible, con el aporte doctrinario de Rousseau y la norteamericana, de soberanía estatal dispersa, con descentralización del poder y el aporte doctrinario de Montesquieu. Sostuvo que la tendencia centralizadora encarnó sucesivamente en los estatutos de los directorios, en las tentativas dinásticas, en las constituciones de Funes y Rivadavia (de 1819 y 1826), en la política aduanera y portuaria de Rosas, en las cartas de Uruguay de 1830 y de Buenos Aires de 1854. Por el contrario, la tendencia federalista se manifestó en casi un centenar de pactos interprovinciales, en 20 cartas locales anteriores a la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y en 4 grandes acuerdos generales, logrados por adhesión (Pacto Federal de 1831), por convención (Acuerdo de San Nicolás de 1852) y por transacción (Pactos de San José de Flores de 1859 y de Paraná de 1860) y que culminara con la sanción de la Ley Suprema de 1853, modificada en 1860 con la incorporación de la Provincia de Buenos Aires.(7)

Demicheli en su importante libro citado desarrolló la tesis que la formación nacional argentina se cumplió en un proceso de 50 años en tres etapas sucesivas:

a) la primera, de cuasi derecho federal (entre 1813 y 1820) donde las provincias litorales afirmaron sus autonomías, celebraron pactos e iniciaron un federalismo particular derivado de las contradictorias constituciones norteamericanas pero adaptadas a nuestra realidad;

b) la segunda, de derecho público sinalagmático (entre 1820 y 1831), resultado de los pactos interprovinciales realizados por las provincias históricas, basadas en sus Constituciones, que procuraron una organización general mediante esta especial forma de derecho público, de extracción vernácula; y

c) la tercera, de preconstitucionalismo (entre 1831 y 1853), como fruto de la adhesión de las provincias al Pacto Federal de 4 de enero de 1831, que confluyó en la Constitución Nacional compuesta o mixta de 1853 y luego en la amplia reforma federal de 1860, con retorno a los primitivos cánones de 1813.(8)

Por su parte, Ricardo Zorraquín Becú (9) descreyó de las tesis monocausales como originarias del federalismo y en tal sentido incluyó a las ideas del Deán Funes o la influencia de Artigas. Por el contrario, escribió que “los antecedentes raciales, el medio geográfico, las preocupaciones religiosas y sociales, las luchas económicas y las doctrinas políticas recibidas inciden en la dilucidación del problema” y que nuestra forma de estado nació de la “entraña del pueblo argentino” y “constituye un fenómeno tan complejo como la vida misma, con sus matices y sus desequilibrios”.

A su vez, Juan Carlos Pereira Pinto (10) arribó a las siguientes conclusiones sobre este tema:

1º) Que las causas de implantación de nuestro federalismo fueron distintas de las acontecidas en los Estados Unidos. 2º) Que dichas causas fueron el "aislamiento regional, la necesidad de defender la economía local del poder de la oligarquía comercial del puerto de Buenos Aires y la oposición de los hombres de las provincias, con el apoyo popular, al absolutismo y centralismo porteño” y 3º) “Sin desconocer la importancia de precursores como Gorriti, el Deán Funes, Artigas, López y otros, indicamos que los dos hechos fundamentales que determinaron el triunfo del sistema federal fueron la aparición y consolidación de las provincias y la caída del gobierno central con la renuncia de Rondeau, último Director de Estado, el 11 de febrero de 1820. Consecuencia directa de lo expresado es la firma del Pacto

del Pilar el 23 de febrero de 1820, que significó la primera formalización de las pujantes ideas federales”.

Para finalizar esta revista de autores, citamos el pensamiento de Germán José Bidart Campos (11) quien atribuye el origen de nuestro proceso constitucional a la interinfluencia del medio, del hombre y de la ideología y así lo explica:

a) El medio (influencia mesológica) son las ciudades, las provincias y Buenos Aires, ya que las primeras dieron origen a las segundas y éstas al sistema federal, mientras Buenos Aires actuó como polo centralizador y unificante.

b):La influencia del medio se intercala con la del hombre, que dará a "la vida, a las ideas, a las costumbres de cada provincia, un estilo sociológico y cultural propio, que será la razón de ser de las autonomías locales”. "El hombre será el pueblo, serán los caudillos, será Artigas”.

c) Del hombre situado en el medio surgirá la ideología, que fue de emancipación, de democracia, de gobierno republicano, de federalismo y que germinara en la Constitución de 1853.

Bidart Campos sostiene además que la “disposición e interinfluencia de los elementos humanos, ideológicos y mesológicos fue lograda por los pactos interprovinciales”, que sirvieron de "cauce” para la organización constitucional de las provincias. Por nuestra parte y sin dejar de valorar los aportes de quienes señalaron específicamente una causa como originaria del federalismo argentino, estimamos que existieron una pluralidad de razones para ello, conforme lo destacaron los últimos autores mencionados. Para nosotros el federalismo fue la forma de estado elegida para resolver los graves conflictos políticos, económicos y sociales producidos y el resultado de nuestra evolución histórica. Así como en 1820 se definió que seríamos republicanos y no monárquicos en la forma de gobierno, en 1853 se consagró al federalismo como forma de Estado en la Constitución Nacional, luego de décadas de cruentas luchas civiles.

La fuerza instrumentadora del federalismo fueron los pactos interprovinciales, que llegaron casi al centenar y de los cuales debemos destacar el Pacto del Pilar (23-2-1820) entre las Provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Entre Ríos); el Tratado del Cuadrilátero (15 a 25-1 y 7-4 de 1822); entre las Provincias de Buenos Aires, Santa Fé, Entre Ríos y Corrientes; el Pacto Federal (4-1 al 15-2-1831) entre las Provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Entre Ríos, al que luego se fueron sumando las demás; y como precedente inmediato de la sanción constitucional de 1853, el Acuerdo de San Nicolás (31-5-1852), que ratificara las bases de la organización federativa ya sentadas en el Pacto Federal de 1831. Por ello el Preámbulo de la Ley Suprema hace referencia al cumplimiento de dichos pactos preexistentes.

Pero como el federalismo es un “proceso” de esa estirpe antes que un “estereotipo” político y estatal -como lo enseñara Friedrich-, ya que existe una pugna permanente entre el centro y la periferia con sus respectivas fuerzas convergentes y divergentes, en nuestro país hemos atravesado graves y prolongadas vicisitudes que han producido una notoria distancia entre la constitución formal y la material.(12)

A los problemas culturales de la anomia hemos sumado una falta de resolución de la relación más dramática de la historia –en palabras de Félix Luna (13)- que es la de Buenos Aires y el país y que está íntimamente ligada al destino de nuestro federalismo. Volvamos ahora al estudio de esta temática en la faz normativa para comprender nuestro texto supremo.

II. EL FEDERALISMO EN EL PENSAMIENTO DE ALBERDI.

Resulta indudable el notable aporte del padre de nuestro Derecho Público, Juan Bautista Alberdi a la sanción de la Constitución de 1853, a través de su célebre obra “Bases”, escrita en Valparaíso en 1852, luego del triunfo del General Urquiza sobre Rosas en la batalla de Monte Caseros..

Como bien se ha señalado, se produjo aquí una de las confluencias más trascendentes e importantes de nuestra historia, entre el militar victorioso y el brillante intelectual comprometido, que nos permitieran iniciar la etapa de la organización nacional, completando la obra de la Revolución de Mayo de 1810. Por eso interesa conocer el pensamiento de Alberdi y en particular, en la temática que estudiamos.. El prócer tucumano –que para nosotros junto a Sarmiento fueran las expresiones más elevadas de la inteligencia argentina- se formó en el conocimiento de autores de la filosofía, de la política, del derecho constitucional y de la literatura. Se ha señalado al respecto a Vico, Volney, Condorcet, Jouffroy, Herder, Lammenais, Lerminier, Cousin, Pascal, Leroux, Holbach, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Hamilton, Madison, Jay, Story, Pellegrino Rossi, -entre otros- además de su particular relación con Esteban Echeverría y Juan María Gutiérrez , con quienes integrara la notable generación de 1837. (14) Creía que la “cultura era francesa, pero la libertad inglesa” y en definitiva su modelo de derecho público y organización constitucional fue la república federal norteamericana, pero como veremos, con especial adecuación a nuestra realidad según su visión.. Es efecto, en el Capítulo XVII de las “Bases” escribió: “Dios da a cada pueblo su constitución o manera de ser normal, como lo da a cada hombre. El hombre no elige discrecionalmente su constitución gruesa o delgada, nerviosa o sanguínea; así tampoco el pueblo por su voluntad se de una constitución monárquica o republicana, federal o unitaria. El recibe estas disposiciones al nacer: las recibe del suelo que le toca por morada, del número y de la condición de los pobladores con que empieza, de las instituciones anteriores y de los hechos que constituyen su historia”. (15)

En cuanto al tema que nos ocupa, su pensamiento está expuesto en las Bases principalmente en los Caps. XVII al XXIV.

En el primero de ellos, titulado “Bases y puntos de partida para la constitución del gobierno de la República Argentina” enumera los antecedentes unitarios correspondientes a la época del gobierno colonial y los del período de la revolución y luego hace lo propio con los antecedentes federativos de la República Argentina tanto coloniales como patrios. Y dice que para superar las luchas estériles del pasado hay que llegar a un “sistema mixto” que “abrace y concilie las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la Nación”, como solución inevitable y única, mediante la combinación de los dos grandes términos del problema argentino: la Nación y la Provincia. (16).

En el Cap. XVIII, titulado “Continuación del mismo asunto. Del Gobierno y su forma, La unidad pura es imposible” dice que no hay cuestión sobre la forma de gobierno que es la republicana, como fuera proclamado por la revolución americana y que la misma reside originariamente en la Nación y que la democracia es la esencia misma del gobierno. Después expresa: “La federación o unidad, es decir, la mayor o menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno. Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la República Argentina hasta aquí.” Como se comprenderá, a la luz de los actuales conceptos en derecho público, que distinguen con claridad las formas de gobierno de las formas de Estado, es ahora incorrecto hablar del

federalismo como un accesorio de la forma de gobierno republicana. Después agrega el pensador tucumano: “Las cosas han hecho prevalecer el federalismo como regla del gobierno general. Pero la voz federación significa liga, unión, vínculo. Como liga, como unión, la federación puede ser más o menos estrecha. Hay diferentes grados de federación según esto.” Y seguidamente se pregunta: Cuál será el grado conveniente a la República Argentina?, respondiéndose: “Lo dirán sus antecedentes históricos y las condiciones normales de su modo de ser físico social”, y más adelante: “Estando a la ley de los antecedentes y al imperio de la actualidad la República Argentina será y no podrá menos de ser un Estado Federativo, una República nacional, compuesta de varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas” Por eso indica luego que “La idea de una unidad pura debe ser abandonada de buena fe, no por vía de concesión sino por convencimiento. Es un hermoso ideal de gobierno, pero en la actualidad de nuestro país, imposible en la práctica”. Y casi al concluir el capítulo escribe: “La unidad no es el punto de partida, es el punto final de los gobiernos; la historia lo dice y la razón lo demuestra”.

Nosotros, más allá del respeto y reconocimiento que le tributamos al padre de nuestro Derecho Público, advertimos aquí lo que más adelante observaremos más en detalle: su preferencia por una forma unitaria, lo que obviamente no podemos compartir en relación a nuestro país.

En el Cap. XX, titulado “Continuación del mismo asunto. Origen y causas de la descentralización del gobierno de la República Argentina”, Alberdi indica que la descentralización política y administrativa de nuestro país reconoce dos orígenes: uno mediano y anterior a la revolución y otro inmediato y dependiente de este cambio. En el primer aspecto señala al antiguo régimen municipal español, pues los Cabildos representaron el “primer grado de existencia del poder representativo provincial”. Y en cuanto al origen inmediato, sostiene que aquí ocurrió lo mismo que en la Península, donde el pueblo sin su Rey “asumió el poder y lo delegó en juntas o gobiernos locales. La soberanía local tomó entonces el lugar de la soberanía general acéfala y no es otro, en resumen, el origen inmediato del federalismo o localismo republicano en las Provincias del Río de la Plata”.(17) En el Cap. XXI, titulado “Continuación del mismo asunto. La federación pura no es posible en la República Argentina. Cuál federación es practicable en aquél país” el prócer dice que la federación pura es irrealizable de la misma manera que la unidad pura de 1826 también lo fue. Y expresa seguidamente: “Una simple federación no es otra cosa que una alianza, una liga eventual de poderes iguales e independientes absolutamente. Pero toda alianza es revocable por una de las partes contratantes, pues no hay alianzas perpetuas e indisolubles.” De ahí que para fundamentar su idea del sistema mixto de federación recurriera al ejemplo norteamericano y escribiese que dicha federación “...no es una simple federación, sino federación compuesta, una federación unitaria y centralista....Se sabe que ella fue precedida de una confederación o federación pura y simple...”: También agregaba al final del Capítulo esta frase: “Europa misma nos ofrece dos ejemplos en su apoyo: la Constitución helvética de 12 de septiembre de 1848 y la Constitución germánica ensayada en Francfort al mismo tiempo, en que esas dos confederaciones de Europa han abandonado el federalismo puro por el federalismo unitario, que proponemos”

Esto nos permite aseverar que Alberdi confundía la idea de federación pura con la de confederación, lo que ahora no ocurre, pues entre las formas federativas, la confederación se caracteriza especialmente por la posibilidad del ejercicio de los derechos de “secesión” y “nulificación”, lo que no está reconocido como facultad de los Estados de una Federación. Ya sabemos que ésta es una “unión indestructible de Estados indestructibles”, como lo sentenció la Corte Suprema de Justicia norteamericana en el célebre caso “Texas

v.White” y lo reiteró nuestro más alto Tribunal en 1937.. Además, también resulta sorprendente su concepto de la forma de estado norteamericana como “federación compuesta” y federación “centralista y unitaria”, que hoy resulta notoriamente desacertado e incluso contradictorio.

En el Cap. XXII titulado “Idea de la manera práctica de organizar el gobierno mixto que se propone, tomada de los gobiernos federales de Norteamérica, Suiza y Alemania. Cuestión electoral” se propone seguir los ejemplos indicados y en particular al primero de ellos, destacando la importancia de las dos Cámaras y su distinto origen, como la mejor manera de lograr el sistema mixto, pero con preeminencia del gobierno central o general.

En el Cap. XXIII titulado “Continuación del mismo asunto. Objetos y facultades del gobierno general” después de señalar el principio de la distribución de facultades entre los distintos órdenes gubernamentales, se advierte nuevamente su preferencia por el unitarismo y por el mayor poder del gobierno general. En efecto, Alberdi expresa: “...La federación, lo mismo que la unidad, supone el abandono de una cantidad de poder local, que se delega al poder federal o central. Pero no será gobierno general el gobierno que no ejerza su autoridad, que no se haga obedecer en la generalidad del suelo del país y por la generalidad de los habitantes que lo forman, porque un gobierno que no gobierna es una palabra que carece de sentido”. Y más adelante dice: “La unión argentina constituye nuestro pasado de doscientos años y forma la base de nuestra existencia venidera. Sin la unión de los intereses argentinos, habrá provincias argentinas, ni pueblo argentino: habrá riojanos, cuyanos, porteños, etc., no argentinos”. “Una provincia en sí es la impotencia misma y nada hará jamás que no sea provincial, es decir, pequeño, oscuro, miserable provincial, en fin aunque la provincia se apellide Estado.” “Sólo es grande lo que es nacional o federal. La gloria que no es nacional, es doméstica, no pertenece a la historia”

No podemos compartir estas expresiones alberdianas, que sólo encuentran su explicación como dice Ricardo Haro (18) en a) la controversia entre los intereses portuarios y los del interior, donde él imaginaba estos últimos defendidos por el gobierno central; b) en su concepto sobre la búsqueda del progreso que le hacía privilegiar al gobierno general; c) su fuerte temor a la desunión que podría producir un federalismo mal entendido; d) su idea de fortalecer el poder en dos aspectos: al ejecutivo sobre los otros dos poderes y al gobierno general sobre los provinciales; y e) su visión acerca del federalismo como una transición hacia un gobierno unitario.

En el Cap. XXIV titulado “Continuación del mismo asunto. Extensión de las facultades y poderes del gobierno general”, insiste sobre el alcance de estas facultades y reitera su idea acerca de una “federación mixta”, o sea una “unidad federativa” o una “federación unitaria”, ya que en su visión no podían darse los tipos puros y debía seguirse el modelo norteamericano. Pero también indica que para nuestro caso debía centralizarse aún más el sistema a adoptar. Veamos sus palabras al respecto: “Bajo el gobierno español, nuestras provincias compusieron un solo virreinato, una sola colonia. Los Estados Unidos, bajo la dominación inglesa, fueron tantas colonias o gobiernos independientes absolutamente unos de otros como Estados. Cada Estado de Norteamérica era mayor en población que toda la actual Confederación Argentina,; cada Provincia de ésta es menor que el condado o partido en que se subdividen aquéllos Estados. Este antecedente, por ejemplo, hará que en la adopción argentina del gobierno compuesto de la América del Norte, entre más porción de centralismo, más cantidad de elemento nacional, que en el sistema de Norteamérica”.

Analizado el pensamiento alberdiano sobre federalismo en las “Bases” (19), como fuente directa e inmediata de la Constitución de 1853, nos interesa agregar que la “base” de dicha obra provino de los ideales que preconizara como miembro conspicuo de la

Generación de 1837, como lo ha destacado en un reciente estudio Olsen A. Ghirardi (20). El germen de su pensamiento fue acuñado junto a sus amigos Esteban Echeverría y Juan María Gutiérrez en el Salón Literario de Marcos Sastre, que se continuó más tarde en la Asociación de la Joven Argentina o Asociación de Mayo, donde Echeverría que la presidió, leyera su Credo, sus palabras simbólicas, a mediados de 1838..

Pero fue el 1º de enero de 1839 cuando, -ya en el exilio en Montevideo-, Alberdi publicara dichas palabras simbólicas, conocidas como el Dogma Socialista, de las que destacamos especialmente la Nª 13, que fuera por él redactada y que es la que contiene su pensamiento sobre nuestra forma de estado, que después desarrollará más extensamente en las “Bases”.

Dicha palabra simbólica en verdad es el siguiente extenso título: “Abnegación de las simpatías que puedan ligarnos a las dos grandes facciones que se han disputado el poderío durante la Revolución”, que después fuera sintetizado así: “Desvinculación de las grandes facciones del pasado”.

Allí está concretado el propósito de superación de los conflictos de unitarios y federales, además del análisis sobre la forma de estado, donde ya produce la enumeración de los antecedentes tanto unitarios como federales que después prácticamente repetirá en las “Bases”.(21)

Para finalizar este acápite, efectuaremos algunas reflexiones que sumamos a las que adelantamos a medida que analizábamos el pensamiento alberdiano.

Para nosotros se aprecia en esta materia el realismo que lo caracterizara y que lo llevó a diseñar un federalismo vernáculo, sobre la base de la Constitución norteamericana, pero con una evidente potenciación de las atribuciones del Gobierno Federal, -al que denominaba como general o central- , como lo veremos en otro punto de este estudio cuando comparemos ambas Leyes Supremas. Creemos que su inteligencia le hizo admitir el triunfo de la causa federal, pero que su corazón estaba más cerca de las ideas unitarizantes y centralistas, que consideraba más eficaces para alcanzar su idea de progreso. Esto se deduce de su idea de adopción del federalismo como transición hacia el unitarismo.

Por ello y más allá de los errores conceptuales que hemos señalado en su pensamiento a la luz de la doctrina moderna, estimamos que siempre será imprescindible conocer sus opiniones, pues han gravitado enormemente en nuestro derecho público y porque reflejan su notable talento.

Con el respeto debido que antes hemos manifestado por el ilustre padre de nuestro derecho público, expresamos por último que siendo hoy la descentralización del poder una de las ideas fuerza de los estados constitucionales y democráticos de Occidente y uno de los caminos a recorrer junto al de la integración para enfrentar los desafíos de la globalización (22), su visión sobre el federalismo no tuvo la clarividencia que sí alcanzó en otros aspectos abordados en las mismas Bases y especialmente, en su obra “El crimen de la guerra”, de sorprendente actualidad, cuando incluso preconizara la creación de un Tribunal Internacional además de la integración entre las naciones.

No podemos finalizar este análisis de su pensamiento sobre esta materia sin efectuar referencia a las principales normas respectivas que redactara en su **Proyecto de Constitución**, en la segunda edición de las “Bases”, que como se advertirá, sirviera luego de fuente inmediata del texto constitucional consagrado en 1853:

En el art. 1º expresó sobre la forma de estado y la regla de distribución de competencias: “La República Argentina se constituye en un Estado federativo, dividido en Provincias, que conservan la soberanía no delegada expresamente, por esta Constitución, al Gobierno Central”.

En el art. 2º, sobre forma de gobierno y capital: “El gobierno de la República es democrático, representativo, federal. Las autoridades que lo ejercen tienen su asiento..., ciudad que se declara federal.”

En el art. 5º, sobre intervención federal: “Interviene sin requisición en su territorio al solo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición”.

En el art. 7º, sobre las Constituciones Provinciales y su revisión por el Congreso: “La Confederación garantiza la estabilidad de las Constituciones Provinciales, con tal que no sean contrarias a la Constitución general para lo cual serán revisadas por el Congreso antes de su sanción”.

Los arts. 6º y 8º a 15º, sobre el valor de los actos públicos de una provincia, imposibilidad de establecer aduanas interiores, ciudadanía provincial, extradición, formación de nuevas provincias y supremacía constitucional, también se reflejaron en el texto de 1853..

El art. 40º del Proyecto, sobre el Poder Legislativo, estableció: “Un Congreso federal compuesto de dos Cámaras: una de Senadores de las provincias, y otra de Diputados de la Nación, será investido del poder legislativo de la Confederación”.

El genial tucumano proyectó la elección de un Senador efectivo por cada provincia (art. 53º), con seis años de mandato (art. 56º) y otorgó a dicho cuerpo la iniciativa sobre las reformas de la Constitución (art. 60º).

En cuanto a las competencias del Congreso, en el art. 67º inc. 5º le atribuyó: “Legislar en materia civil, comercial y penal”

A su vez, en cuanto a las competencias del Presidente, en el art. 85º inc. 3º, postuló: “Es el jefe inmediato y local de la ciudad federal de su residencia”.

Con respecto a las competencias de los tribunales federales del Poder Judicial, en el art. 98º indicó entre otras, la siguiente: “Conocen igualmente de las causas ocurridas...entre una provincia y sus propios vecinos...”

Ya en la Sección 2ª, que titulara “Autoridades o gobiernos de provincia”, proyectó estos artículos:

El 99º, sobre distribución de competencias: “Las provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación”; los 100º y 101º sobre autonomía, que expresaron respectivamente: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas” y “Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno general”. Y en este aspecto, pero vinculado a la sanción de las Constituciones Provinciales, prescribió en los arts. 102º y 103º respectivamente: “Cada Provincia hace su Constitución, pero no puede alterar en ella los principios fundamentales de la Constitución general del Estado” y “A este fin, el Congreso examina toda Constitución Provincial antes de ponerse en ejecución”.

Por último, sus arts. 104ª a 107º sobre tratados interprovinciales, facultades prohibidas a las provincias, resolución de quejas y conflictos provinciales y la consagración de los Gobernadores como agentes naturales del gobierno general, también sirvieron de antecedentes de los artículos sancionados en el texto de 1853.

Se observa entonces del análisis de estas normas alberdianas sobre federalismo que:

a) Su modelo esencial fue la Constitución norteamericana de 1787, pues de allí emergen los similares grandes principios de nuestra Federación en cuanto a la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y las Provincias y en cuanto al Senado.

b) Sin embargo se apartó de dicho modelo, para consagrar una federación más centralizada, como surge de estos aspectos: 1. La revisión de las Constituciones

provinciales por parte del Congreso,. 2. La facultad de sancionar los Códigos de Fondo por parte del Congreso. 3. La competencia de los tribunales federales para resolver los conflictos entre una Provincia y sus vecinos. 4. Los demás diferencias que mencionaremos más adelante entre nuestra federación y la norteamericana, según la opinión de Arturo M. Bas.. 5. Por sus particulares conceptos antes referidos.

c)

III. EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1853.

Como es sabido, los Convencionales de Santa Fé de 1853 sancionaron nuestra Ley Suprema teniendo como precedente el modelo norteamericano de 1787, según manifestaciones de Gorostiaga y Gutiérrez, que había establecido una república presidencialista como forma de gobierno y el federalismo como forma de estado, además de otro antecedente directo e inmediato: el libro las “Bases” antes referido, que igualmente se fundaba en aquél modelo, aunque con las diferencias que acabamos de señalar.

Como inmediatamente veremos, resulta evidente que en el texto de 1853 fue determinante en el diseño del federalismo la influencia alberdiana, que estuvo especialmente representada por su amigo Juan María Gutiérrez, que fue uno de los más destacados miembros de la Comisión Redactora.

Por razones de brevedad no podemos realizar un análisis más exhaustivo de la comparación entre cada una de las normas que observáramos del Proyecto de Constitución de Alberdi y el texto sancionado por la Convención Constituyente en 1853.

Pero de todas maneras, es notoria la similitud entre ambos instrumentos en materia de federalismo, como se aprecia especialmente en los arts. 1 a 15 y 99 a 107 del proyecto incorporado en la 2ª. Edición de las “Bases” y los correspondientes a los arts. 1 a 13 (forma de Estado federal), 32 (Congreso), 42 (Senado), 64 incs. 11 (atribución del Congreso para sancionar los Códigos de Fondo) y 28 (atribución del Congreso para revisar las Constituciones provinciales), 83 inc. 3 (atribución del Presidente como jefe inmediato y local de la Capital Federal), 97 (competencia de los tribunales federales para resolver los conflictos entre una provincia y sus vecinos) y 101 a 107 del Título Segundo sobre Gobiernos de Provincia del texto constitucional sancionado en 1853.

En consecuencia, expondremos seguidamente de manera sintética la consagración del federalismo como forma de Estado en dicha instancia originaria, cuyos 150 años estamos este año celebrando..

De conformidad a los principios de la federación norteamericana, nuestro Estado comportó la coexistencia de distintos órdenes estatales y gubernamentales, el federal y los provinciales, con una distribución de competencias que otorga al primero sólo las facultades delegadas en forma expresa o implícita, mientras que a las Provincias les corresponden las facultades residuales, además de su propia autonomía en lo institucional (poder constituyente), político, financiero y administrativo.

Nos parece conveniente reproducir algunas normas de fundamental importancia y referir otras para comprender esa primera versión normativa de nuestro federalismo, de innegable influencia alberdiana.

En primer lugar, en el notable Preámbulo se hizo referencia a la Confederación Argentina y a la reunión de su Congreso General Constituyente “...por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes,...”.

Luego, en el art. 1º se estableció: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución”

El art. 3° prescribió “Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de Confederación por una ley especial”..

El art. 5° dispuso: “Cada Provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita.. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

El art. 6° ordenó: “El gobierno federal interviene con requisición de las legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición o atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior”.

El art. 41° expresó sobre las facultades de la Cámara de Diputados en el juicio político: “Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente de la Confederación y a sus ministros, a los miembros de ambas cámaras, a los de la Corte Suprema de Justicia y a los gobernadores de provincia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución, u otros que merezcan pena infamante o de muerte, después de haber conocido de ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes”.

El art. 42° indicó: “El Senado se compondrá de dos senadores de cada provincia, elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios, y de dos por la capital, elegidos en la forma prescrita para la elección del Presidente de la Confederación. Cada Senador tendrá un voto”.

En el art. 64° sobre Atribuciones del Congreso, se estableció en el inc. 11: “Dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía y naturalización, ...” y en el inc. 28: “Examinar las constituciones provinciales y reprobadas, si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución,...”

En el art. 83° sobre Atribuciones del Ejecutivo, se consignó en el inc. 3: “Es el jefe inmediato y local de la capital de la Confederación”.

En el art. 97° sobre Atribuciones del Poder Judicial, se dijo: “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Confederación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Confederación, con la reserva hecha en el inciso 11 del art. 64 y por los tratados con las naciones extranjeras, de los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia, de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros, de las causas del almirantazgo y jurisdicción marítima; de los recursos de fuerza; de los asuntos en que la Confederación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia y sus vecinos; y entre una provincia y contra un Estado o ciudadano extranjero” y en el art. 98° sobre la competencia de la Corte Suprema de Justicia: “En estos casos, la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación, según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, en los que alguna provincia fuese parte y en la decisión de los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia, la ejercerá originaria y exclusivamente”

En el art. 101° se prescribió la norma básica en la distribución de competencias, de la siguiente manera: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

El art. 102° expresó: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”.

El art. 103° ordenó: “Cada Provincia dicta su propia constitución, y antes de ponerla en ejercicio, la remite al Congreso, para su examen, conforme lo dispuesto en el artículo 5°”.

Asimismo se establecieron las facultades concurrentes para la Federación y las Provincias (art. 104°) y las prohibidas para las Provincias (art. 105°), como así también los conflictos interprovinciales (art. 106°) y que los Gobernadores provinciales son agentes naturales del Gobierno Federal para cumplir la Constitución y las leyes de la Nación (art. 107°, o sea el último artículo del texto constitucional de 1853).

Se aseguró la libertad de comercio y se prohibieron las aduanas interiores (arts. 9° a 12°) y se posibilitó la formación de nuevas provincias (art. 13°).

Se organizaron un tesoro federal y los respectivos de cada una de las provincias (arts. 4° y 64°)

Reiteramos entonces que en esta primera versión normativa del federalismo de 1853 se consagró un modelo más centralizada que el norteamericano, con notoria influencia del pensamiento de Alberdi.

No obstante ello, se advierten algunas diferencias entre el Proyecto de las “Bases” y el texto constitucional, como vgr. en los agregados que contiene este último, a saber: a) en la competencia del Congreso para juzgar a los gobernadores de provincia por juicio político (art. 41°) y b) en la competencia de la Corte Suprema de Justicia para juzgar originariamente los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia, que consolidan aún más la centralización de nuestro federalismo en relación a su modelo norteamericano.

IV. EL FEDERALISMO EN LA REFORMA DE 1860

V.

Luego de la secesión de la provincia de Buenos Aires, -que rechazara el Acuerdo de San Nicolás de 1852 y que no estuviera presente en la Convención Constituyente de Santa Fé-, continuaron los conflictos con la Federación Argentina, hasta que se produjo la batalla de Cepeda en 1859, donde el Gral. Urquiza -como Jefe de la Confederación Argentina- triunfó y como consecuencia de ello, se produjo la firma del Pacto de San José de Flores, o Pacto de Unión (11-11-1859), y luego el Pacto complementario de Paraná (6-6-1860), que significara la integración de aquella Provincia a la Federación, previa reforma de la Constitución Nacional de 1853.

Dicha reforma se produjo por un procedimiento especial, distinto al previsto en el texto de 1853, por lo que algunos constitucionalistas (23) sostienen que se trató también del ejercicio de un poder constituyente originario, en lugar de uno derivado y por eso designan a nuestra Ley Suprema como de 1853 y 1860.

Mas allá de esta cuestión, interesa resaltar que dicha reforma produjo 22 importantes modificaciones (24), de las que sólo analizaremos las vinculadas a nuestro tema. En este sentido es notorio que la intención fue la de afirmar una mayor descentralización del poder y por tanto de las autonomías provinciales, atenuándose la influencia alberdiana, para

volver a una mayor cercanía al modelo norteamericano, según lo postulaba Domingo Faustino Sarmiento.(25).

En este aspecto, podemos mencionar las siguientes reformas:

a) En el art. 3, que fijaba a Buenos Aires como Capital de la República, se estableció el mismo principio del art. 13, o sea el de la integridad territorial en la creación de nuevas provincias, lo que importó que el territorio de la Capital Federal debía ser determinado por una Ley del Congreso, previa cesión de los territorios respectivos por parte de la Legislatura de la o las Provincias en cuestión..

b) En el art. 5, se suprimieron dos requisitos fijados para el ejercicio de la autonomía provincial: uno, la revisión de las Constituciones por parte del Congreso de la Nación (también contemplada en los arts. 64 inc. 28 y 103) y otro, la gratuidad de la enseñanza primaria.

c) En el art. 6 sobre intervención federal. se precisó la redacción de las causales de intervención para reducir el arbitrio de las autoridades federales, indicándose la necesidad de una previa requisición por parte de las autoridades provinciales al Gobierno Federal, para el sostenimiento de las mismas en caso de sedición o de invasión de otras provincias.

d) Se agregó el art. 32 que prohíbe al Congreso restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal.

e) Se estableció en el art. 34 la incompatibilidad en el ejercicio de los cargos de miembros de las Cortes de Justicia federales y los tribunales provinciales.

f) Se modificaron los arts. 36 y 41 (que después fueron el 40 y 47) en cuanto a los requisitos para ser legislador, agregándose a la edad y la ciudadanía, la de ser “natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella”.

g) Se excluyó del art. 41 (después art. 45) a los gobernadores, que estaban sujetos en el juicio político al Congreso de la Nación.

h) En el art. 64 (después art. 67) sobre atribuciones del Congreso, luego de la facultad de sancionar los Códigos, se agregó lo siguiente: “sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones;” y en el inc. 28, se suprimió la facultad del Congreso de examinar las Constituciones Provinciales.

i) Se suprimió en los arts. 97 y 98 (después 100 y 101) la atribución del Poder Judicial Federal de resolver las causas entre una provincia y sus vecinos y de la Corte Suprema en particular, de decidir sobre los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia.

i) Finalmente mencionamos las reformas a los arts. 4 y 64 (después art. 67) vinculadas a los derechos de exportación y aduanas (26), además de las especiales prerrogativas reconocidas a la Provincia de Buenos Aires, en los arts. 31 y 101 (después art. 104), que fueron fruto especialmente del Pacto de Paraná de 1860, donde la Federación debió ceder ante las exigencias de dicha Provincia que no quería la federalización de su aduana.

En este aspecto, no puede dejar de advertirse que Buenos Aires defendió como siempre sus intereses y para ello logró consagrar un diseño constitucional que fortaleció notoriamente las autonomías provinciales, en desmedro de las amplias competencias que se habían reconocido al gobierno federal (27).

Alberto Demicheli sostuvo que en 1860 nuestra Constitución presentó “perfiles definidores notablemente federalizados con relación a 1853”, que encontraron sus fuentes en el texto norteamericano de 1787 y en los reclamos de Artigas de 1813. (28)

Por nuestra parte, también estimamos que dichas reformas profundizaron la descentralización del poder en nuestra Ley Suprema, modificando en parte la fuerte influencia de Alberdi, que se había alejado de manera ostensible del modelo federal norteamericano de 1787.

No obstante dicha reforma, como veremos seguidamente, las diferencias con aquél texto subsistirían, pues no cabe dudar que nuestra Constitución fue una creación genuinamente argentina.

De todas maneras, desde un análisis comparado de los regímenes federales, resulta incuestionable que la letra y espíritu de la Carta Fundamental de 1853 y 1860 consagraron esta forma de Estado, ubicada en las antípodas del unitarismo.

Concluimos este punto indicando que aunque nuestro federalismo normativo de esas dos etapas no alcanzara el grado de descentralización del norteamericano, en modo alguno se puede hoy hablar de federalismo “mixto” u otra expresión similar, sino de las particulares características del “proceso federal argentino” .

VI. DIFERENCIAS CON EL FEDERALISMO DE LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA.

El distinguido antecesor en nuestra Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, Arturo M. Bas (29) señaló las siguientes diferencias en esta materia entre los dos textos supremos de 1787 y 1853-1860: 1º) Por las formas y solemnidades exigidas para la consagración definitiva de la ley fundamental, ya que en nuestro caso se consideró suficiente el voto de los representantes del pueblo de las provincias en 1853, mientras que en Estados Unidos, según el art. VII de la Constitución, fue necesaria la ratificación por parte de las Legislaturas de 9 Estados, o sea 2/3 de los 13 existentes, lo que recién se logró en 1791, a cuatro años de su sanción en Filadelfia.

2º) Por la manera en que se reforman ambas Constituciones, pues la nuestra establece el sistema de convención previa declaración de la necesidad de la reforma por ambas Cámaras del Congreso en el art. 30, mientras que la norteamericana prescribe que una enmienda puede efectuarse por el Congreso, con el voto de 2/3 partes de cada una de las Cámaras, o por una Convención, convocada por el Congreso a pedido de las 2/3 partes de las Legislaturas de los Estados, que requieren además la ratificación por parte de las Legislaturas de ¾ de los Estados o por Convenciones celebradas en ¾ de los Estados, según el modo de ratificación que elija el Congreso, según lo dispone el art. 5.

3º) En materia de religión, mientras la nuestra en el art. 2 proclamó el sostenimiento del culto católico apostólico romano, la norteamericana en su 1ª. Enmienda ordenó que el Congreso no dictaría leyes sobre un culto religioso.

4º) En relación a la igualdad de los Estados, la Constitución norteamericana en el art. 5º in fine prescribió “..que no se privará a ningún Estado, sin su consentimiento, de su derecho a igualdad de sufragio en el Senado”, mientras que nosotros carecemos de dicha importante norma.

5º) En materia de impuestos, pues la Constitución norteamericana en su art. 1º, Sección 2ª, inc. 3º expresa que los impuestos directos deben distribuirse entre los varios Estados, según su población, mientras que la nuestra en el art. 67 inc. 2 (ahora 75 inc. 2, luego de la reforma constitucional de 1994)) estableció la proporcionalidad no en relación a la población particular de cada provincia, sino buscando su igualdad en todo el territorio de la Nación. Por otra parte, el inc. 5º de la Sección 8ª de dicho art. 1º prohíbe al Congreso norteamericano establecer derechos o impuestos sobre artículos que se exporten de un Estado,

mientras la nuestra en sus arts. 4 y 67 inc. 1 (ahora 75 inc. 1) enumeró entre las rentas del tesoro federal a los derechos de exportación.. Finalmente nuestra Ley Suprema prohibió a las Provincias tener aduanas y percibir derechos de importación o exportación en sus arts. 9, 10 y 11, mientras que la norteamericana indicó lo contrario por el art. 1º, Sección 10aª, párrafo 2º, que dice: “Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, gravar con impuestos o derechos las importaciones o exportaciones, excepto las que fueren absolutamente necesarias para ejecutar sus leyes de inspección; y el producto neto de todos los derechos e impuestos con que un Estado grave las importaciones o exportaciones será para el uso del Tesoro de los Estados Unidos; y todas estas leyes estarán sujetas a la revisión y dominio del Congreso”.

6º) En materia electoral, en cuanto a la organización de los poderes federales, la atribución es del Congreso en nuestro caso, en cambio en los Estados Unidos, por la mayor descentralización imperante, es competencia de cada uno de los Estados. Así lo indican el art. 1º, Sección 2ª, párrafo 1º para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes y el mismo artículo, Sección 4ª, párrafo 1º además de la Enmienda XVII para la elección de los Senadores. Asimismo el art. 2º, Sección 1ª, párrafo 2º indica lo propio para la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación al decir que “..cada Estado nombrará, de la manera que su Legislatura lo ordene, un número de electores igual a todo el número de Senadores y representantes que el Estado tenga derecho en el Congreso”.

7º) En cuanto a la representación en el Congreso de la Capital de cada país, mientras que en nuestro caso se la permitió en ambas Cámaras por los arts. 37 y 46 (ahora 45 y 54), en el caso norteamericano se lo impidió inicialmente. (30)

8º) Sobre la legislación de fondo, en nuestro caso existe unidad ya que su dictado es atribución del Congreso Nacional en virtud de lo que dispuso el art. 67 inc. 11 (ahora 75 inc. 12), mientras que en Estados Unidos ello no existe, pues dicha competencia corresponde a los Estados.

9º) Respecto a las atribuciones de la justicia federal, en causas contra uno de los Estados o Provincias existe otra importante diferencia, pues mientras nuestra Constitución en su art. 100 (actual 116) establece dicha competencia al expresar: “Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas entre una provincia y los vecinos de otra...o entre una provincia y sus vecinos contra un Estado o ciudadano extranjero”, en el caso norteamericano la solución es la opuesta. En efecto, recuerda Bas que ya al someterse la Constitución a la ratificación de los Estados, se objetó que se exponía a cualquiera de los mismos a ser demandado por ciudadanos de otro Estado, lo que afectaba su poder y dignidad; y en 1793 en el caso “Chisholm v. Georgia” cuando la Corte Suprema aceptó un juicio contra este Estado, éste se negó a comparecer, desconociendo la jurisdicción del alto tribunal, en la cual éste insistió. Como otros Estados acompañaron al citado en su planteo, se produjo posteriormente la sanción de la Enmienda XI que dice: “El Poder Judicial de los Estados Unidos no se entenderá que pueda extenderse a ninguna causa, en ley o equidad, iniciada o proseguida contra uno de los Estados por ciudadanos de otro Estado, o por ciudadanos o súbditos de un Estado extranjero”.

10º) En materia de ciudadanía, nuestra Constitución consagra la unidad al atribuir al Congreso de la Nación en su art. 67 inc. 11 (hoy 75 inc. 12) el dictado de “..leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de la nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina;...”, mientras que la Constitución norteamericana acepta además el criterio de las ciudadanía estatales, con la sola limitación de la Enmienda XIV Sección 1º, que dice: “Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en que residen....”

11º) En la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación, para el caso de no alcanzarse la mayoría absoluta de votos de los electores, la Constitución Nacional en sus arts. 82 al 85 (ahora derogados pues se estableció una elección directa) determinaba que el Congreso elegiría dichos altos funcionarios “a pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal”. En cambio, en Estados Unidos la Enmienda XII prescribe que en ese caso, quien debe elegir es la Cámara de Representantes, donde “los votos deberán ser tomados por Estados, teniendo su voto, la representación de cada uno de los mismos”, lo que significa establecer también aquí la igualdad de los Estados, evitando el predominio de los de mayor representación.

12º) En cuanto a la designación de funcionarios por parte del Presidente con acuerdo del Senado, también se observa otra trascendente diferencia pues mientras en nuestro caso la regla es la excepcionalidad, para los casos indicados, según el art. 86 incs. 5, 10 y 16 (ahora 99 incs. 4, 7 y 19), en aquél país dicho acuerdo es la regla ordinaria, ya que el art. 2º, Sección 2ª, párrafo 2º expresa que el Presidente “nombrará por y con el consejo y consentimiento del Senado...todos los empleados de los Estados Unidos, cuyos nombramientos no estén determinados de otro modo en esta Constitución, y que sean establecidos por ley: pero el Congreso podrá, por ley, conferir el nombramiento de los empleados inferiores, cuando lo tenga por conveniente, al Presidente, a los Tribunales legales o a los Jefes de Departamento”.(31)

13º) En materia de intervención federal en las entidades locales, también se advierten diferencias, entre el art. 6 de nuestra Ley Suprema y su antecedente norteamericano del art. 4º Sección 4ª, porque

a) En nuestro caso se hace referencia a la intervención en el territorio de las provincias, en los supuestos indicados, mientras que en el caso norteamericano se indica que el Gobierno Federal debe proteger a los Estados o a sus autoridades;

b) En nuestro caso dicha intervención puede llegar a la suplantación de las autoridades locales por parte del Comisionado federal, mientras que en aquél la acción tuitiva importa el apoyo a la acción de los gobiernos estatales;

c) El art. 6 invocado autoriza la intervención para reponer a las autoridades derrocadas, mientras que ello no se prescribe en aquélla Constitución;

d) Nuestra Constitución asegura al pueblo de cada una de las provincias el goce y ejercicio de sus propias instituciones (art. 5), mientras que la norteamericana sólo garante una forma republicana de gobierno. (32)

14º) En relación a los subsidios del gobierno federal, nuestra Carta Fundamental en su 67 inc. 8 (hoy 75 inc. 9) estableció dicha atribución del Congreso para las Provincias “cuyas rentas no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios”, mientras que en aquélla no existe una disposición similar, lo que refleja la mayor independencia de los Estados de la Unión..

15º) Finalmente, tampoco existe en el texto norteamericano una norma como la del art. 110 (ahora 128) de la Constitución Nacional, según la cual los gobernadores de Provincia son “agentes naturales del Gobierno Federal” para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”, que como sabemos, es de difícil interpretación en un Estado federal como el nuestro.

Confirmamos así la opinión que adelantáramos sobre el mayor grado de descentralización del poder consagrado por el texto norteamericano, que con su recta aplicación en más de 200 años, ha permitido un portentoso y ejemplar desarrollo de su federalismo como forma de Estado.

VI LAS FASES NORMATIVA Y SOCIOLOGICA DEL FEDERALISMO Y EL INCUMPLIMIENTO DEL PROYECTO FEDERAL DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Creemos que el federalismo argentino en su **faz normativa** se ha desarrollado en 4 etapas:

1ª. De la Constitución de 1853.

2ª. De la Reforma de 1860, que hemos analizado anteriormente.

3ª. Del federalismo de concertación. En esta etapa, así designada por Pedro José Frías (33) se comienza el tránsito de un federalismo “dual” o competitivo a un federalismo “cooperativo” o de “concertación”, pues comienzan a ejercitarse las atribuciones del art. 107 (hoy 125) del texto constitucional de 1853-1860, que dispuso: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal...”.

En efecto, los pactos interprovinciales que habían dejado de celebrarse en 1853, comienzan a aparecer tímidamente a partir de 1948, para luego afirmarse a fines de la década de los 50 y así continuar hasta la actualidad, con distintos objetivos y denominaciones, que posibilitaron la construcción de puentes y un túnel interprovincial, el tratamiento de los ríos interprovinciales como unidad de cuenca, la creación de comités hídricos, la creación del Consejo Federal de Inversiones y de otros Consejos Federales para diversas materias, así como para la solución de problemas y tratamiento de proyectos.

4ª. Etapa: La profundización del federalismo en la reforma constitucional de 1994:

La reforma constitucional de 1994, obra de la Convención Constituyente Federal reunida en las ciudades de Santa Fe y Paraná en dicho año, tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder en Argentina. (34)

En consecuencia, nuestra forma de Estado fue descentralizada desde el inicio, a través del federalismo y el régimen municipal, consagrados a partir de la sanción constitucional de 1853. Como vimos, dicho federalismo se descentralizó en la reforma de 1860 al modificarse la influencia alberdiana y finalmente, en 1994, se avanzó notablemente en la descentralización del poder, que abarca no solamente la profundización del federalismo, sino también el reconocimiento de la autonomía municipal y la institucionalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires..

Pero a lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una extensa distancia entre la constitución formal y la realidad vigente.. Ello significa la consideración del federalismo en su **faz sociológica o realista**, que apunta a la observación de la real vigencia de la faz normativa del mismo.

Al incumplimiento del proyecto federal de la Constitución han concurrido una multiplicidad de razones, que Frías ha sintetizado en

a) el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias, b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país..(35).

Finalizamos el desarrollo de este último punto sobre el incumplimiento del proyecto federal de la Ley Suprema, reiterando los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos “El fracaso del proyecto centralista” (36), ya que ambas cuestiones están íntimamente entrelazadas: “Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de

Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros Alberdi en sus “Bases” al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en “Argirópolis” y Alem en su famosa profecía del 80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath” y más recientemente Félix Luna en su libro “Buenos Aires y el país”, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia..

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 km a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el Gobierno llamado Federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales. .

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma Constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder...”

”Nosotros vinculamos este proceso a la anomia que padecemos, como señalara Carlos Nino en su libro titulado “Un país al margen de la ley” y que anticipara Juan Agustín García hace años al sostener que los argentinos teníamos un verdadero desprecio por la ley.

Por ello, se incumplió el proyecto federal de la Constitución y se consolidó el proyecto centralista y unitarizante, que como hemos observado, ha fracasado a juzgar por sus resultados disvaliosos.

Sostenemos entonces que esto es lo que hay que corregir, abandonando el centralismo, en lugar de confundirse con la idea de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional, pero incumplido, como otros aspectos del proyecto constitucional. En consecuencia, el cambio debe apuntar a una elevación de la cultura política y jurídica que respete y asegure la fuerza normativa de la Ley Suprema y de su proyecto federal.”.

NOTAS

- (1) “El federalismo argentino”, ed. Cultura Argentina, , Buenos Aires, 1915, págs. 29 y sgts.
- (2) “El derecho federal argentino”, ed. Abeledo, Bs.As., 1927, págs. 17 y sgts.,
- (3) Cfr, Juan Carlos Pereira Pinto, “Los antecedentes constitucionales argentinos”, Ed. El Coloquio de Económicas, Buenos Aires, 1968, pág. 95 y sgts..
- (4) “El derecho público de las provincias argentinas”, ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Univ. Nac.de Buenos Aires, 1914, Tº 1º, pág. 52 .
- (5) “Formación nacional argentina”, Depalma, Buenos Aires, 1971, pág. 36.
- (6) Para un análisis detenido de las mismas véase Alberto Demicheli, obr. cit. , pág. 60 y sgts.
- (7) Cfr. Alberto Demicheli, obr. cit., págs. 5/6.
- (8) Cfr. Alberto Demicheli, obr. cit., pág. 1. Agrega el autor en relación al derecho argentino que:“..Desbordando el hecho histórico en su significado intrínseco, irán surgiendo por sedimentación natural diferentes períodos de iniciación (1813), de propagación (1815), de generalización (1820), de consolidación (1831), de constitucionalización (1853) y de nacionalización del hecho federal (1860)”. (obr. cit., pág. 3).
- (9) “El federalismo argentino”, ed. Perrot, Buenos Aires, 1958, pág. 14.
- (10) Cfr. Obr. cit., págs. 99/100.
- (11) Cfr. “Manual de la Constitución reformada”, Tomo 1, Ediar, Buenos Aires, 1996, pág. 290.
- (12) Como lo hemos desarrollado en nuestro libro “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Buenos Aires, 1997, al que nos remitimos en razón de brevedad.
- (13) “Buenos Aires y el país”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1982, págs. 7 y 8.
- (14) Cfr. Olsen A. Ghirardi, “La filosofía en Alberdi”, Córdoba, 1993: “Introducción” a la edición de Las Bases, realizada por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002; Disertación sobre “Juan Bautista Alberdi y Joseph Story”, en el Tomo 1 del Libro de Homenaje a Juan Bautista Alberdi, publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002 y su trabajo en prensa “De la escuela del Salón Literario (1837) a la Constitución Nacional (1853); Dardo Pérez Guilhou, “El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853”, Buenos Aires, Depalma, 1984 y su trabajo “Alberdi y las fuentes del derecho público argentino”, Tomo 1 del Libro de Homenaje a Juan Bautista Alberdi de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba ya citado, pág. 83; Juan Fernando Segovia, “Alberdi y la república posible”, en Tomo 1 de Libro de Homenaje citado, pags. 107 y sgts.; Víctor Tau Anzoátegui, “Las ideas jurídicas en la Argentina”, Buenos Aires, Perrot, 1987; Gustavo Sarría, “Fuentes ideológicas del Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho del Dr. Juan Bautista Alberdi”, Poder Legislativo, Córdoba, 1988; Jorge M. Mayer, “Alberdi y su tiempo”, Eudeba, Buenos Aires, 1963, etc..
- (15) Dardo Pérez Guilhou ha destacada que en su método de derecho público valoró especialmente la historia y las costumbres. (“Alberdi y las fuentes del derecho público argentino”, obr..cit., págs. 84, 85, 86 y sgts.).

(16) Decía Alberdi: “He aquí los antecedentes unitarios pertenecientes a nuestra anterior existencia colonial: 1º Unidad de origen español en la población argentina. 2º Unidad de creencias y de culto religioso. 3º Unidad de costumbres y de idioma. 4º Unidad política y de gobierno, pues todas las provincias formaban parte de un solo Estado. 5º Unidad de la legislación civil, comercial y penal. 6º Unidad judicial, en el procedimiento y en la jurisdicción y competencia, pues todas las provincias del virreinato reconocían un solo tribunal de apelaciones, instalado en la capital, con el nombre de Real Audiencia. 7º Unidad territorial, bajo la denominación de Virreinato del Río de la Plata. 8º Unidad financiera o de rentas y gastos públicos. 9º Unidad administrativa en todo lo demás, pues la acción central partía del virrey, jefe supremo del Estado instalado en la capital del virreinato. 10º La ciudad de Buenos Aires, constituida en la capital del virreinato, es otro antecedente unitario de nuestra antigua existencia colonial. Enumeraremos ahora los antecedentes unitarios del tiempo de la revolución: 1º Unidad de creencias políticas y de principios republicanos. La Nación ha pensado como un solo hombre en materia de democracia y de república. 2º Unidad de sacrificios en la guerra de la Independencia. Todas las provincias han unido su sangre, sus dolores y sus peligros en esa empresa. 3º Unidad de conducta, de esfuerzos y de acción en dicha guerra. 4º Los distintos pactos de unión general, celebrados e interrumpidos durante la revolución, constituyen otro antecedente unitario de la época moderna del país, que está consignado en sus leyes y en sus trabajos con el extranjero. El primero de ellos es el acto solemne de declaración de la independencia de la República Argentina del dominio y vasallaje de los españoles. En este acto el pueblo argentino aparece refundido en un solo pueblo, y ese acto está y estará perpetuamente vigente para su gloria. 5º Los Congresos, presidencias, directorios supremos y generales que, con intermitencias más o menos largas, se han dejado ver durante la revolución. 6º La unidad diplomática, externa o internacional, consignada en tratados celebrados con Inglaterra, con Brasil, con Francia, etc., cuyos actos formarán parte de la constitución externa del país, sea cual fuere. 7º La unidad de glorias y de reputación. 8º La unidad de colores simbólicos de la República Argentina. 9º La unidad de armas o de escudo. 10º La unidad implícita, intuitiva, que se revela cada vez que se dice sin pensarlo: República Argentina, Territorio Argentino, Pueblo Argentino y no República sanjuanina, Nación porteña, Estado santafesino. 11º La misma palabra argentina es un antecedente unitario.” Y más adelante, expresa Alberdi: “Pero veamos ahora los antecedentes también normales y poderosos que hacen imposible por ahora la unidad indivisible del gobierno interior argentino, y que obligarán a todo sistema de gobierno central a dividir y conciliar su acción con las soberanías provinciales, limitadas a su vez como el gobierno general en lo relativo a la administración interior. Son antecedentes federativos de la República Argentina, tanto coloniales como patrios, los siguientes hechos, consignados en su historia y comprobados por su notoriedad: 1º Las diversidades, las rivalidades provinciales, sembradas sistemáticamente por la dominación colonial y renovadas por la demagogia republicana. 2º Los largos interregnos de aislamiento y de independencia provincial, ocurridos durante la revolución. 3º Las especialidades provinciales, derivadas del suelo y del clima, de que se siguen otras en el carácter, en los hábitos, en el acento, en los productos de la industria y del comercio, y en su situación respecto del extranjero. 4º Las distancias enormes y costosas que separan unas provincias de otras, en el territorio de doscientas mil leguas cuadradas, que habita nuestra población de un millón de habitantes. 5º La falta de caminos, de canales, de medios de organizar un sistema de comunicaciones y transportes, y de acción política y administrativa pronta y fácil. 6º Los hábitos ya adquiridos de legislaciones, de tribunales de justicia y de gobiernos provinciales. Hace ya muchos años que las leyes argentinas no se hacen en Buenos Aires, ni se fallan allí los pleitos de los habitantes de las provincias, como

sucedía en otras épocas. 7° La soberanía parcial, que la revolución de Mayo reconoció a cada una de las provincias, y que ningún poder central les ha disputado en la época moderna. 8° Las extensas franquicias municipales y la grande latitud dada al gobierno provincial por el antiguo régimen español, en los pueblos de la República Argentina. 9° La imposibilidad de hecho para reducir sin sangre y sin violencia a las provincias o a sus gobernantes al abandono espontáneo de un depósito que, conservado en un solo día, difícilmente se abandona en adelante: el poder de la propia dirección, la soberanía o libertad local. 10° Los tratados, las ligas parciales, celebradas entre varias provincias entre sí durante el período de aislamiento. 11° El provincialismo monetario, de que Buenos Aires ha dado el antecedente más notable con su papel moneda de provincia. 12° Por fin, el acuerdo de los gobiernos provinciales de la Confederación, celebrado en San Nicolás, el 31 de mayo de 1852, ratificando el pacto litoral de 1831, que consagra el principio federativo de gobierno”. (“Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, Cap. XVII, que particular importancia y que tituló Bases y puntos de partida para la constitución del gobierno de la República Argentina).

(17) Esta es la opinión que mencionábamos en el punto I de este trabajo, en el debate sobre las causas y orígenes de nuestra forma de Estado.

(18) Cfr. “El pensamiento de Juan Bautista Alberdi y el derecho público provincial”, en el Libro de Homenaje a Juan Bautista Alberdi, Tomo II, obr. cit., págs. 18/19. El Prof. Haro en su documentado estudio, en relación a la idea de Alberdi sobre el sistema mixto, cita la opinión de Dardo Pérez Guilhou quien afirma: “en donde mejor se percibe la preocupación de Alberdi para lograr la unidad federativa con predominio unitario es en sus proyectos de constitución para la Argentina y para Mendoza”. Y en el proyecto de Constitución Nacional menciona los arts. 15, 45, 67 inc. 5, 68 incs. 1,2,3,4 y 7; 70 inc. 2, 104 y 107. En cuanto al proyecto de Constitución para Mendoza la cláusula más notable en tal sentido, porque supeditaba la provincia al gobierno federal, según el autor mendocino, es el inc. 10 del art. 35 que trata de las atribuciones del Gobernador y dice así: “Envía al Congreso Nacional y al Presidente de la República, copias auténticas de todos los actos que sanciona la sala provincial, para examinar sin son conformes o contrarios a la constitución común, a los impuestos nacionales, a los tratados internacionales, o a los derechos de las otras provincias”.(Cfr. Obr. cit., págs. 17/18). A su vez, en cuanto a su concepto del federalismo como transición hacia el unitarismo, Haro nos recuerda las cartas de Alberdi a su amigo Juan María Gutiérrez y en especial, a Félix Frías, a quien escribe desde Valparaíso con fecha 30 de agosto de 1853 y donde haciendo mención al libro que acaba de publicar sobre Derecho Público Local le dice: “...Es una revista seria del sistema absurdo de nuestras instituciones de provincias, y el plan de las que deben prevalecer para que haya un Estado común y general. Es centralista por la tendencia, bajo apariencias de localismo”; y además le escribe el 7 de abril de 1863, criticando la reforma de 1860: “Por mi parte cada día detesto más a la dichosa federación, y con más gusto trabajaría para ver abolido del todo en nuestro país ese infernal sistema, que tiene convertido en cementerios a Méjico, Centro América, a Venezuela y Nueva Granada, y por fin, al bello país de su mismo origen los Estados Unidos... Vergüenza me da el pensar que el federalismo argentino que yo consideré como un régimen de transición hacia la consolidación, nos haya más bien llevado por la reforma hacia la disolución o desmembración, de que considero amenazado a nuestro país más inminentemente que nunca”. (Obr. cit, págs. 14/15, donde se menciona la obra de Alberdi “Cartas inéditas a Juan María Gutiérrez y a Félix Frías”, Editorial Luz del Día, Buenos Aires, 1953, págs. 272 y 281). En relación a este punto, finalmente Haro recuerda dos reflexiones de Alberdi: una en sus Escritos Póstumos (pág. 244, en su nota 11) donde expresara: “Gobierno nacional significa gobierno único y solo para toda la nación” y otra, de 1866, donde respondiendo a su inquietud

de porqué la revolución de América no alcanzará la centralización tan pronto como la Revolución Francesa, responde: “La Revolución Francesa era esencialmente centralista y unitaria en el hecho de trabajar contra el feudalismo y el provincialismo. Era un paso hacia delante de un movimiento de centralización que contaba con ocho siglos de elaboración. La revolución en América, era un movimiento esencialmente descentralizador, desde que tenía por objeto desmembrar poderes que aunque situados en Europa se integraban por países americanos”. (Cfr. Obr. cit., pág. 15)

(19) Porque también se refirió a esta amplia y compleja materia en otras de sus conocidas obras, como vgr. sus “Elementos de Derecho Público Provincial” o su “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”, etc., .en las que no nos podemos detener en razón de brevedad..

(20) Nos referimos al estudio de Olsean A. Ghirardi titulado “De la escuela del Salón Literario (1837) a la Constitución Nacional (1853)”, todavía inédito, donde el Presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, ilustra acabadamente sobre la importancia de dicha Generación de 1837, a la que caracteriza como una verdadera escuela, que influyera notablemente en la sanción de nuestra Ley Suprema a través de Alberdi, con sus “Bases”, que sirvieran como directo antecedente que utilizaron los Constituyentes, y de Juan María Gutiérrez, que integrara la Comisión de Redacción de la Convención de Santa Fé.

(21) Cfr. Olsen A. Ghirardi, obr. cit., inédita, punto IV, donde se expresa: “Estamos convencidos que el núcleo de los principios abrazados por los principales miembros de la Escuela del Salón Literario y el desarrollo que tuvieron, incluido indudablemente el propio Dogma, fueron la base de las Bases” Además de señalar el problema del federalismo, adelantado en la palabra simbólica 13, indica el autor que todo “el esquema del trabajo” de las Bases, “el estudio de las necesidades del país”, “el problema del desierto y la población”, “el de la comunicación, los ferrocarriles y las vías navegables”, “el de la educación”, etc todo ello había sido tratado en la Escuela”. (Cfr. Obr. cit., inédita)

(22) Como lo desarrollamos en nuestro libro “Integración y globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios”, con Prólogo de Eduardo García de Enterría, Depalma, Buenos Aires, 2000.

(23) Como Carlos Sánchez Viamonte, Germán José Bidart Campos y Alberto Demicheli.

(24) Cfr. Alberto Demicheli, obr. cit., págs. 364 y sgts..

(25) El polifacético Sarmiento, educador y maestro de América, fue también un destacado constitucionalista, como lo demostrara en su libro “Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina”, en sus apasionados y formidables debates con Alberdi, en sus opiniones en los diversas magistraturas públicas que ocupara y en el dictado de la primera Cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Postuló un mayor seguimiento de la Constitución, la jurisprudencia y el federalismo norteamericanos, pues con su visión racionalista pensaba que así como en aquél país habían tenido especial éxito dichas instituciones, lo mismo debía ocurrir aquí. Además, ya había adelantado algunas de sus ideas y propuestas en ese libro de antología de nuestra literatura que es el “Facundo”.

Así como Alberdi fue el intelectual que influenció a los constituyentes de 1853, podemos decir que Sarmiento ocupó dicha posición en relación a los constituyentes de 1860. Aunque ambos formaron parte de la notable Generación de 1837, después produjeron algunos de los más célebres, profundos y ejemplares debates de toda nuestra historia. Alberdi luchó denodadamente en contra de los “porteños” -donde ubicaba a Sarmiento-, en defensa del

“interior” Por eso criticó duramente a la reforma de 1860 y después, los hechos posteriores a la batalla de Pavón, que significaron el liderazgo de Buenos Aires, en sus libros “Grandes y pequeños hombres del Plata” y “La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capital”. Sin embargo, sostuvo Carlos S. A. Segreti (“El pensamiento político de los hombres del interior desde la Revolución de Mayo hasta promediar el siglo XIX-Gorriti, Zavalía, Solá, Brizuela y Sarmiento-“ en el libro “Historia y evolución de las ideas políticas y filosóficas argentinas”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias de Córdoba, 2000, págs. 127 y sgts.) que Sarmiento también tenía prevenciones contra los porteños. Recordamos además en tal sentido, que en el momento más crítico del enfrentamiento que separaba a Buenos Aires de la Confederación, pronunció una de sus grandes frases: “Soy porteño en las provincias, provinciano en Buenos Aires y argentino en todas partes.”.

Nosotros, que creemos fervientemente en el federalismo y en general en la descentralización del poder, valoramos profundamente tanto las denuncias de Alberdi contra la hegemonía porteña y en defensa del interior, como las ideas de Sarmiento para la Convención de 1860 a favor de un federalismo más descentralizado que el de 1853, al consagrar una mayor autonomía de las provincias.. En este último aspecto no dudamos en imaginar que ello se debió a una defensa particular de los intereses de la provincia de Buenos Aires, más que a una definitiva coherencia del sanjuanino en materia de federalismo. En consecuencia, bajo el análisis objetivo de la normativa en estudio, nos resulta por demás evidente que se consagró un federalismo más descentralizado en 1860, como lo hemos destacado. Expresamos asimismo que en la compleja historia argentina no resulta fácil precisar la dicotomía de “unitarios” y “federales” o la de “porteños” y “provincianos”, pues dichas caracterizaciones requieren de finas y precisas distinciones y aclaraciones para no caer en graves equívocos. Por otra parte, estimamos que nuestro problema histórico se encuentra especialmente abarcado en el estudio de la dramática relación entre Buenos Aires y el interior del país.

No podemos finalizar esta brevísima referencia a estas dos gigantescas personalidades de nuestra historia argentina y americana, Alberdi y Sarmiento, sin dejar de expresar nuestro sentido homenaje a ellas, como a los Constituyentes y a los que contribuyeron a la sanción de la Constitución Nacional, especialmente el General Justo José de Urquiza, en el marco de la celebración del Sesquicentenario, que nos encuentra sumergidos en una decadencia muy lejana de los ideales que los prohombres de la nacionalidad preconizaron. Ojalá que sus ejemplos de patriotismo y entrega sin condiciones a la causa de la argentinidad sirva para iluminar las actuales y futuras generaciones de argentinos.

(26) Un tema muy importante como el de la propiedad de las rentas de aduanas, que había separado a la Provincia de Buenos Aires del resto de la Federación, -ya que aquélla usufructuaba las mismas en base al cuantioso producido del puerto de la ciudad de Buenos Aires-, fue resuelto en forma definitiva recién en la reforma constitucional de 1866, que dispuso la federalización de las aduanas y de los derechos respectivos.

En definitiva, a pesar de la trascendencia de esta reforma de 1860, que integrara definitivamente la República Argentina, terminando con la secesión de la poderosa Provincia de Buenos Aires, los conflictos entre ella y el Gobierno Federal continuaron y luego de la batalla de Pavón, donde triunfara el Gral. Mitre, se produjo el primer gobierno de facto de nuestra historia y a partir de 1862 fue electo Presidente dicho jefe de la Provincia de Buenos Aires, con lo que el liderazgo de la organización nacional fue ejercido desde dicha Provincia. Reiteramos aquí que ello es expresión de este problema estructural no resuelto de Buenos Aires y el país, que atraviesa toda nuestra historia, y que afecta gravemente el funcionamiento de nuestro federalismo.

(27) Como se había efectuado en el texto constitucional de 1853 con la influencia de Alberdi; y por ello éste reaccionó críticamente al comentar la reforma de 1860, según lo observamos en su carta de 7 de abril de 1863 dirigida a Félix Frías. (ver. Nota 11). Por razones de brevedad no podemos detenernos en el análisis de uno de los debates más importantes de nuestra historia constitucional, como fue el sostenido por dos prohombres de la nacionalidad : Alberdi y Sarmiento, que hicieron sentir su influencia en las Convenciones de 1853 y 1860 respectivamente.

(28) Cfr. Obr. cit., pág. 375.

(29) Cfr. “El derecho federal argentino”, Tomo 1, Abeledo, Buenos Aires, 1927, págs. 33/46.

(30) Sólo hace pocos años por medio de una de las últimas Enmiendas se reconoció dicho derecho para la Cámara de Representantes. En nuestro caso, luego de la reforma constitucional de 1994 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene reconocida dicha representación en ambas Cámaras, con prescindencia de que siga siendo o no la Capital Federal. En cuanto a ésta, de cambiar su sede en el futuro, tendrá representación de su población en la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el art. 45.

(31) Esta diferencia muestra no sólo la mayor descentralización del poder en el modelo norteamericano, que potencia el rol del Senado, donde están representados igualmente los Estados, sino además, la concepción alberdiana en torno a los atribuciones presidenciales. Es bien conocido que si bien nuestro prócer siguió aquí los lineamientos de la Constitución de Filadelfia, también consagró mayores poderes de conformidad al modelo de la Constitución chilena de 1833, que perfilaron en definitiva un sistema hiperpresidencialista. Recuérdese que Alberdi en las “Bases” sostuvo que había que dar todo el poder necesario al Presidente, pues del mismo dependía la suerte de la América del Sur. La modificación de esta importante cuestión, vital para nuestro sistema republicano de división y equilibrio de poderes, fue una de las ideas fuerza de la reforma constitucional de 1994, tema en el que no nos podemos detener porque excede el propósito de este estudio. No obstante ello, y en directa relación a este punto, en dicha Convención y en nuestro carácter de Convencional, postulamos la ampliación de los cargos que requerían dicho acuerdo senatorial en la designación del Presidente. En efecto, propusimos para el art. 86 un nuevo inciso, el 10 bis, que decía: “Nombra y remueve, con acuerdo del Senado, a los miembros del Directorio del Banco Central y a todos aquellos funcionarios de organismos de control, para cuya designación las leyes exijan el acuerdo del Senado” (Cfr. “Reforma constitucional de 1994-Labor del Convencional Constituyente Antonio María Hernández (h.)”, Buenos Aires, Imprenta del H. Congreso de la Nación, 1995, págs. 25/43, donde se transcribe el proyecto obrante en el Expediente 72-Hernández Antonio M. “Proyecto de Reforma de la Constitución Nacional conforme los criterios fijados por la ley 24.309” de dicha Convención Nacional Constituyente”, en cuyo art. 19

nos referíamos a las modificaciones del art. 86, en pág. 31.

(32) Nosotros pensamos que más allá de las pequeñas diferencias observadas entre ambos textos constitucionales en esta materia, la distancia ha sido inconmensurable pues en nuestro comportamiento institucional, la intervención federal ha sido el lamento clásico del federalismo argentino, ya que con violación de la letra y espíritu de la Ley Suprema, este fue uno de los instrumentos más eficaces para centralizar el país y avasallar las autonomías provinciales. Véase en tal sentido nuestro libro “Las emergencias y el orden constitucional”, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2002.

(33) “Derecho Publico Provincial”, Frías y otros, Depalma, Bs.As., 1985. , pág. 389,

(34) Véase. Antonio María Hernández (h.), “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, (1997) Depalma, Buenos Aires, donde estudiamos detenidamente lo correspondiente a esta última etapa. El debate sobre la descentralización del poder -en el cual tuvimos el honor de participar en nuestro carácter de Vicepresidente de la Comisión de Redacción- insumió gran parte de la actividad de la Convención, y tal como lo indicamos en la obra citada, abarcó tres grandes capítulos: el federalismo, la autonomía municipal –que fue consagrada indiscutiblemente en el art. 123 de la Ley Suprema- y la ciudad autonomía de Buenos Aires, a la cual se le reconoció la categoría de ciudad Estado, con una jerarquía institucional muy similar a la de las Provincias, según se desprende del art. 129 de la Ley Suprema vigente.

Específicamente en cuanto al federalismo, dicha reforma constitucional consideró distintos aspectos: 1. Institucionales y políticos. 2. Financieros. 3. Económicos y sociales., que no podemos exponer en razón de brevedad, para lo cual nos remitimos al libro indicado.

(35) Cfr. Pedro J. Frías, “La provincia argentina entre Alberdi y la realidad” en “Homenaje a Juan Bautista Alberdi”, Tomo 1, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2002, págs. 58/59 y sus obras anteriores “Introducción al derecho público provincial”, Depalma, Bs.As., 1980; “Derecho Público Provincial”, en coautoría, Depalma, Bs.As., 1987 y “El proceso federal argentino”, 1988 y 1998, entre otras obras donde analiza el proceso de desfederalización sufrido por nuestro país.

(36) Publicado en el diario “La Nación”, de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de enero de 2003.