

## LA FORMACION DEL PODER LEGISLATIVO EN LAS PROVINCIAS DEL LITORAL HISTORICO.

por

LEONCIO GIANELLO

Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, han tipificado siempre una región argentina de caracterizadoras tónicas propias en el conjunto de la Patria: *El Litoral*.

Tiene la región una enorme vena de agua que la vertebraliza y es el origen de su nombre, el Paraná, "el río color de león" al decir del poeta, el gran camino de agua a cuyas riberas se escalonan las ciudades nacidas a su influencia y regidas por su meridiano histórico.

De un tiempo a esta parte, desde que algunos etimologistas y geógrafos señalaron el error de llamar *litoral* a una región donde el mar está ausente, ya que el litoral es el encuentro de la costa con el mar<sup>1</sup>, se ha dado en llamar *Litoral fluvial* a la región, pero como no hay litoral de ríos faltará igualmente el elemento mar para la denominación exacta. Creyendo encontrar el nombre adecuado, pero sin que éste nos diga ni tradicional ni históricamente nada, algunos han denominado a nuestras provincias litorales, *provincias fluminenses*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Litoral del latín *Litoralis* contacto de la costa con el mar.

<sup>2</sup> Así las llama por ejemplo JORGE A. MITRE en su obra *Vida y espíritu de la Constitución*, Buenos Aires 1958.

El Paraná, como un andariego meridiano de agua, ubica la presencia de una vasta región argentina con elementos esencialmente definidores que tienden a fundirse en la esencialidad de la Patria, así como el enorme río guaraní confluye su caudal con el hermano charrúa para formar el Plata y, más lejos, agrandar el mar.

Esa región es nuestro litoral histórico. Aunque sea un vocablo incorrecto, un barbarismo geográfico así denominarlas, siempre han sido llamadas litorales las cuatro provincias arriba citadas. El Tratado del 25 de enero de 1822 se llama del Cuadrilátero "por sancionar las bases establecidas por los representantes de las cuatro provincias del Litoral", dice la introducción del histórico convenio; y el Tratado del 4 de enero de 1831, el más fecundo de nuestros "pactos preexistentes", es llamado *Pacto del Litoral* por haber organizado ofensiva y defensivamente en Liga del Litoral a las cuatro provincias de la región<sup>3</sup>.

Es que Buenos Aires era entonces una provincia poderosamente influida por el Paraná. No avanzaba prácticamente más allá del Salado<sup>4</sup>. El resto, tras la frontera fluctuante, el sur inmenso, era el dominio del indígena. Cuando esa enorme extensión se incorpore a la provincia pesarán en el ámbito bonaerense factores pampeanos poderosamente definidores. Este hecho tan claro en nuestros días fue vislumbrado por Rivadavia al proyectar la división del territorio bonaerense en dos provincias: la del Norte, la definitivamente litoral sería la Provincia del Paraná; la del Sur con fronteras en avance y retroceso, la Provincia del Salado. En San Nicolás, que se pensó como capital para la primera, se dio plenitud y vigencia constitucional al Pacto del Litoral de 1831 hasta tanto fuese sancionada la Constitución Nacional.

<sup>3</sup> *Leyes y decretos de la Provincia de Santa Fe*, Santa Fe 1925, t. I.

<sup>4</sup> ROBERTO H. MARFANY, *La guerra con los indios en Historia de la Nación Argentina* publicación de la Academia Nacional de la Historia (en adelante H. N. A.) Vol. VI, primera parte, pág. 653 y ss.

Las provincias litorales, "por ellas" y "su circunstancia" cumplen privilegiada acción en tarea constitucional de la república y antes de sancionada la Constitución Nacional, en las casas capitulares de Santa Fe, ya las cuatro provincias litorales habían iniciado el proceso institucionalizador regional sancionando entre 1819 y 1824 sus respectivas constituciones.

Cómo nace en ellas el PODER LEGISLATIVO y cómo el hecho histórico determina la norma constituyente o predomina sobre ella, es lo que se aspira a sintetizar en este trabajo. Y ha decidido no poco a la elección del tema, la acertada observación de Abelardo Levaggi de que la formación del *Poder Legislativo* no ha sido abordada con la misma intensidad que los estudios de las otras ramas del gobierno —el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial— y se refiere a las pocas obras que específicamente tratan el tema: la juvenil tesis de Juan Antonio González Calderón sobre El Poder Legislativo y el Poder Legislativo de la Nación Argentina de Carlos Alberto Silva <sup>5</sup>.

#### ANTECEDENTES HISTORICOS Y DOCTRINARIOS

Generalmente es considerada la doctrina de la división de los poderes una creación de Locke que divulgada por Montesquieu triunfó a través de la ideología del *Iluminismo* que da al Poder Legislativo mayores facultades por considerarlo el poder auténticamente representativo del pueblo.

Ernst Cassirer en *El Mito del Estado* sostiene que la ya clásica división de los poderes fue otra de las creaciones de lo que Jardé llamó "el milagro griego" <sup>6</sup>. Sabine lo considera igualmente nutrido en tan nobles raíces y afirma que es Platón quien por primera vez con su concepto del gobierno mixto

<sup>5</sup> ABELARDO LEVAGGI, *Formación del poder legislativo rioplatense en Revista del Instituto de Historia del Derecho "Ricardo Lecene"*, N° 17, pp. 158 y ss.

<sup>6</sup> ERNST CASSIRER, *El Mito del Estado*, México 1947 pp. 73 y ss.

sentó el principio que será difundido a través de Montesquieu que creyó haberlo encontrado en la *praxis* de la libertad de la constitución inglesa <sup>7</sup>.

También Aristóteles en su Política advirtió sobre el peligro de los abusos del poder y en la posibilidad de un gobierno mixto como medio de prevenirlo; pero lo que es más, lejano augur del poder de la burguesía estimaba que era una clase media unida y capaz, el mejor freno para los excesos tanto de la oligarquía como de la demagogia.

Senado y Asamblea, en Roma, limitaron en los mejores tiempos de la República los avances del Consulado; y, tras la caída del Imperio, se va elaborando lentamente la organización estamental del Medioevo donde las funciones legislativas desempeñadas en España por las Cortes señalan, para éstas, etapas de verdadera importancia. El conde de Toreno al referirse a la instalación de las Cortes generales y extraordinarias en la España invadida por Napoleón dice en párrafos de exaltado patriotismo: "¡Estrella singular la de esta tierra de España!" dice y compara a aquellos hombres de la Reconquista, de Covadonga y Sobrarve, que con una mano arrojaban al invasor y con la otra levantaban sus libres y antiguas instituciones" <sup>8</sup>.

Las Cortes son consideradas por los autores españoles "como la institución por excelencia moderadora y limitadora de la autoridad real" <sup>9</sup>. Concurrían a ellas representantes de los tres brazos estamentarios: la nobleza, el clero y el pueblo. "A veces convocaba el rey uno solo o dos de dichos brazos. Pero no había verdaderas Cortes sin el brazo popular que era

<sup>7</sup> GEORGE H. SABINE, *Teoría política del Estado*, México 1945, pág. 83.

<sup>8</sup> CONDE DE TORENO (José María Queipo de Llano), *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Biblioteca de autores españoles-Rivadeneira, Madrid 1872, pp. 286-287.

<sup>9</sup> RAEAEL ALTAMIRA, *Historia del derecho español*, Madrid 1903; JOSÉ MARÍA ANTEQUERA, *Historia de la legislación española*, Madrid 1895. REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*. Con *Introducción* de D. MANUEL COLMEIRO, Madrid 1861-1903 (son ocho tomos) Vols. I y II.

su elemento constante y necesario <sup>10</sup>. Las Cortes medievales de la Corona de Aragón se componían de cuatro brazos pues la nobleza se dividía en dos: "Barones: nobles, o ricos-hombres" y "Caballeros e infanzones".

Y así como el conde de Toreno en esa etapa erizada de peligros, de desfallecimientos y también de esperanzas evocaba aquellas Cortes de los viejos reinos, así también Francisco Martínez Marina hacía el elogio de aquellas Cortes en las que era llamada la Nación para el común deliberar en los graves asuntos.

Sabido es y lo ha señalado con acierto Ricardo Zorraquín Becú <sup>11</sup> que en el gobierno indiano no hubo división de poderes sino distinción de funciones y que aquella teoría de la tripartición adquiere importancia con los hombres de la España Ilustrada y sus epígonos indianos. Esas son las bases ideológicas que, unidas a las enseñanzas del populismo tradicional sistematizado en las cátedras jesuíticas han de utilizar los nombres que van a independizar la América Española y a organizarla constitucionalmente en sus grandes unidades nacionales o en sus particularidades estadoales o provinciales.

La falta del instrumento general organizativo, la suspirada "Foederis Arca" de los caudillos del litoral que no pudo concretarse sino mucho más tarde, la sanción por el Congreso de 1816-1820 de la Constitución de 1819 que, lejos de ser elemento de alianza, fue como lo señaló Mitre "una nueva bandera de discordia que se levantó en el campo de los principios y en el terreno de los hechos", dificultó la tarea. Pero con la experiencia constitucional de otras naciones a través del conocimiento de los textos sancionados de la teoría de los tratadistas, de los ensayos frustrados casi todos y aplicado alguno, las provincias trabajaron tesonera y esperanzadamente. Surgirá así la primera constitución de provincia: el Estatuto san-

<sup>10</sup> SALVADOR MINGUIJÓN ADRIÁN, *Historia del derecho español*, Barcelona 1937, p. 97.

<sup>11</sup> RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización política argentina en el período hispánico*, Buenos Aires 1959.

tafesino de 1819, como poco después habrá de surgir la Cámara de Representantes de Buenos Aires y los Congresos de Entre Ríos y Corrientes. En todos estos instrumentos priva el concepto iluminista de la división de poderes y de las garantías individuales y es indudable que de los proyectos nacionales que no cuajaron en realidades o tuvieron limitada vigencia, tomaron las provincias los grandes lineamientos para su que-hacer constituyente.

“La filosofía del Iluminismo infunde el espíritu de la Constitución de 1853” afirma Arturo Enrique Sampay, que agrega: “En efecto bajo el signo mental al *Aufklärung* nacimos a la vida política independiente. Los hombres de la Revolución de Mayo fundamentaron su acción en la concepción iluminista de la Historia y la expresión teotérica del Iluminismo la tenemos en la ideología que se profesó veintitrés años en nuestras aulas de filosofía consiguiendo plasmar la convicción esencial de los argentinos”<sup>12</sup>.

Cuando esa situación ideológica a que hace referencia el citado jurista se infunde en nuestra Constitución de 1853, los elementos doctrinarios habían llegado medio siglo antes cuando menos al Virreinato del Río de la Plata, ya madura en su voluntad de poder el conjunto revolucionario y tan sólo en espera de la oportunidad favorable<sup>13</sup>.

Ricardo Zorraquín Becú al referirse a la doctrina jurídica de la Revolución de Mayo afirma que en el cabildo del 22 de mayo la reversión del poder no se discute y que tal vez

<sup>12</sup> ARTURO ENRIQUE SAMPAY, *Filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*, Buenos Aires 1944, pág. 7. Es exacta la afirmación pero antes de la enseñanza de la Ideología en Buenos Aires ya los proyectos de constitución contienen claras declaraciones iluministas y también las tienen las primeras constituciones que desde 1819 a 1824 sancionan las provincias del litoral. El mismo autor en la pág. 17 de la obra citada dice que “resulta evidente que las máximas peculiaridades de la modernidad: el racionalismo y el economismo burgués determinan las afirmaciones culturales de la Constitución de 1853”; también en grado menor, lógicamente, puede observarse lo mismo en algunas sanciones dadas por las Salas o Legislaturas de las referidas provincias.

<sup>13</sup> LEONCIO GIANELLO, *Las bases ideológicas de Mayo en La Nación*, Domingo 26 de mayo de 1974, suplemento literario pág. 1.

Suárez no era el único autor que podía proporcionar argumentos para la reversión de la soberanía en el pueblo. Y agrega: "El empleo de esta palabra *soberanía* no figura en el vocabulario escolástico"<sup>14</sup>.

Es también del citado autor el claro concepto de que es evidente "que se manejaba un fondo doctrinario común". Es que el Siglo XVIII había dado tres doctrinas políticas que muy pronto se difundieron en América y dentro de ésta, especialmente en los Virreinos del Río de la Plata y de Nueva Granada. Esas doctrinas son: la de la Soberanía del pueblo con la radicalizada variante roussoniana; la de la división tripartita de los poderes del Estado con origen en John Locke<sup>15</sup> pero cuya difusión y perfeccionamiento son obra de Montesquieu; y la del constitucionalismo que nos llega a través de los modelos de las constituciones norteamericanas —tanto nacional como estatales— y de las francesas de 1789, 1791 y 1793.

Ya el abate Sieyès en su obra *¿Qué es el Tercer Estado?* publicada en vísperas de la Revolución Francesa había hecho distinción entre poder constituyente —una especie de super-legislativo que muere luego de haber dado a luz el instrumento que organizara los poderes— y los *poderes constituidos*. Sieyès hizo también clara distinción entre los representantes *extraordinarios* del Poder Constituyente y los representantes

<sup>14</sup> RICARDO ZORRAQUÍN BECU. *La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo* en R. I. H. D., Nº 11, Buenos Aires 1960, pág. 65.

<sup>15</sup> CARL SCHMITT en su *Teoría de la Constitución*, Madrid 1934, pág. 213 afirma que "es Henry St. John el verdadero autor de la teoría constitucional del equilibrio de los poderes que garantiza un gobierno liberal (sic) o libre". Otro inglés Jaime Harrington en aquella época proclive a las utopías como las de Tomás Moro y Tomás Campanella, crea la utopía de *Oceana* la ciudad de los hombres felices bajo un gobierno cuyos poderes están divididos. El nombre de la obra de Harrington es *The Commonwealth of Oceana* y fue publicada en 1656. Pero es indudable que el cimiento doctrinario utilizado por el constitucionalismo es John Locke el apologista y exégeta de la *Glorius Revolutio* que en su *Ensayo sobre el gobierno civil* dará las normas que divulgará Montesquieu en su *Espíritu de las Leyes*.

del pueblo en las asambleas legislativas señalando sus distintas facultades.

En la formación del Poder Legislativo en las provincias del Litoral veremos cómo la circunstancia histórica, la urgencia del quehacer, la necesidad imperativa, dan al Poder Legislativo atribuciones constituyentes, y, cómo a la vez un poder constituyente sanciona normas de legislación.

Fue tendencia del movimiento iluminista, influido en este aspecto sin duda por Rousseau, dar una mayor relevancia al PODER LEGISLATIVO entre los poderes del Estado y considerarlo el auténtico representante de la voluntad popular. Locke hace de él "El alma del Estado", tendencia y opinión que comparte el abate de Mably quien llegará a afirmar: "Todo legislador debe partir de este principio, que el Poder Ejecutivo ha sido, es y será eternamente el enemigo del Poder Legislativo"<sup>16</sup>. Ricardo Rojas al comentar las instrucciones de los diputados por Jujuy a la Asamblea del Año XIII las atribuye a Juan Ignacio de Gorriti y Teodoro Sánchez de Bustamante. La primera de esas "Instrucciones" determina que: "propenderá el señor Diputado por Jujuy que se declare la supremacía de la Asamblea y se fijen límites al Poder Ejecutivo"<sup>17</sup>.

En Montesquieu está en cambio un concepto moderado del Poder Legislativo al que considera que según la práctica inglesa debe dividirse en dos cuerpos "que tendrán sus debates separadamente porque sus miras y sus intereses son distintos". Es contrario a la facultad de autoconvocación.

La influencia del *Espíritu de las leyes* es notoria en el constitucionalismo norteamericano a lo que debe haber contribuido la tradición inglesa en que se basa y que era la que

<sup>16</sup> GABRIEL BONNOT DE MABLY, es un autor que tuvo a fines del siglo XVIII y a comienzos del XIX influencia entre los estudiosos y es citado con frecuencia por los revolucionarios hispanoamericanos. Se lo conocía en su versión francesa. El francés era como lo refiere Manuel Moreno en las Memorias de Mariano Moreno, idioma común entre los hombres del Virreinato que habían seguido profesiones liberales.

<sup>17</sup> RICARDO ROJAS. *La Argentinidad*. Buenos Aires 1926, pág. 318.

había fundamentado el espíritu de rebelión contra la Metrópoli. Por otra parte Montesquieu es un teorizador "con las setenta pulsaciones del pretor", que ve en la división de los poderes una valla contra el absolutismo *imperantem* en la Francia de los Luises. Su libro es de gran utilidad práctica y así lo comprendieron quienes en él se inspiraron para normar naciones <sup>18</sup>.

Por el contrario Juan Jacobo Rousseau sentará la primacía del Poder Legislativo pero esta concepción que parte del concepto de Soberanía como expresión y ejercicio de la voluntad general, hace inalienable el poder de legislar: no hay representación sino que los legisladores actúan como *comisarios* del pueblo y toda ley debe ser *plebicitada* para tener vigencia positiva <sup>19</sup>.

Estas ideas de Rousseau fueron consideradas por muchos de sus seguidores como de aplicación universal y se complementaban con la dignificación del Hombre por el hecho de ser tal. Los colonos americanos sublevados contra Inglaterra habían realizado la Declaración de los Derechos del Hombre, influida doctrinariamente por el pensamiento iluminista francés y por los comentaristas ingleses de la *Glorius Revolution*. La Declaración norteamericana fue conocida en Francia en vísperas de la reunión de los Estados Generales de 1789 y en numerosos "cahiers" de los diputados a dichos Estados, especialmente en los cuadernos de la nobleza nos recuerda Taine que se leía el reclamo de una Declaración análoga.

El 27 de agosto de 1789 fue votada por la Asamblea Nacional la "Declaración de los Derechos del Hombre y del

<sup>18</sup> Montesquieu rectifica el cuadro de poderes de Locke suprimiendo el poder federativo. Afirmará que "todo estará perdido si un mismo hombre, o un mismo cuerpo ya sea de aristócratas o del pueblo, ejerciese conjuntamente los tres poderes". División y equilibrio, sistema de pesos y contrapesos es su receta que tiene amplia acogida en el siglo del constitucionalismo, es decir de 1776 a 1870 con su pico entre 1830 y 1848.

<sup>19</sup> Las experiencias constituyentes influidas por Rosseau como la Constitución Francesa del Año I (1773) demostraron en la praxis su ineficacia: en cambio de su teoría se hizo casi una mística.

Ciudadano" a la que Edgard Quinet llamaría "El Evangelio de los Nuevos Tiempos" y, casi idénticamente, "Biblia de nuestros tiempos" los llamó el maestro Adolfo Posada<sup>20</sup>. Mucho más avanzó la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" dada por la Convención en 1793 y con evidente influencia roussoniana. Ambas fueron incorporadas a las respectivas constituciones de 1791 y 1793 y admonitoriamente afirmaba la Declaración XXXV: "Cuando el Gobierno viola los derechos del pueblo, la insurrección es para el pueblo y para cada sector del pueblo el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes".

Los grandes principios: la utilidad común, la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre ("la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión") eran "anunciadas como una necesidad" ante el peligro y amenaza del despotismo y llegaba a expresar la Declaración XXVII, "Todo individuo que usurpare la Soberanía debe dársele muerte al instante por los hombres libres", y la XXXV que frente a un gobierno que viola estos derechos "la insurrección es para el pueblo y para sector del pueblo el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes".

Era definida la ley como expresión libre y solemne de la voluntad general. En la Declaración de 1791 el punto VI dice rotundamente: "Toda sociedad en la cual la garantía

<sup>20</sup> En tanto más allá del Atlántico en aquellas colonias inglesas que Francia había ayudado a emanciparse (fue decisiva la participación de la flota francesa de las Indias Occidentales al mando del almirante De Grasse en la capitulación de Yorktown) el Iluminismo —the enlightenment— había dado sus frutos y en 1772, en plena guerra, SAMUEL OTIS ADAMS presentaron en Boston un proyecto de Declaración de Derechos de los Colonos como hombres, como cristianos y como ciudadanos. JEFFERSON que ha llamado a Adams "el piloto de la Revolución" y lo admiraba, redactó cuatro años más tarde la Declaración de la Independencia con fuerte influencia francesa como lo señala PARRINGTON e hizo en la doctrina inglesa de Locke un cambio revolucionario reemplazando la propiedad por la búsqueda de la felicidad ("the pursuit of happiness").

de los derechos no está asegurada ni la separación de los poderes determinada no tiene Constitución”.

El modelo norteamericano de la Constitución de 1787 establecía en sus Secciones Segunda y Tercera el Poder Legislativo, ejercido por una Cámara de Representantes y otra de Senadores respectivamente. En los modelos franceses la primera constitución revolucionaria —todavía monárquica— establecía el Poder Legislativo unicameral: la Asamblea legislativa formada por 745 diputados; sus facultades eran hacer las leyes, pero éstas no podían ser aplicadas sin la aprobación real salvo la insistencia legislativa. Había una separación absoluta entre el rey (poder ejecutivo) y la asamblea (poder legislativo) lo que ha sido considerado como un defecto de esta constitución <sup>21</sup>.

La *omnipotencia legislativa* tendrá sus grandes partidarios en los revolucionarios de uno y otro continente y sólo las dificultades que su verdadera aplicación ofrecía desalentó ideas que en un determinado momento fueron muy fuertes <sup>22</sup>. Ellas afirman en Rousseau, cuya influencia orienta una lamentable experiencia: la de la Constitución Francesa de junio de 1793 llamada comúnmente Constitución del Año I, por ser la que establece la República. Fue sancionada en momentos decisivos, de grandes levantamientos populares <sup>23</sup> y los *montañeses* para calmar las desconfianzas sancionaron en los días del 11 al 24 de junio esta Constitución rousoniana que somete las leyes a la ratificación directa del pueblo. Por cierto que siguiendo la doctrina del ginebrino la Constitución misma fue sometida a plebiscito.

La Constitución del Año I (1793) fue desastrosa, no sólo por centrar todo el poder en el Legislativo sino también por

<sup>21</sup> MANUEL GARCÍA GERPE: *La configuración constitucional de la post guerra* a través del profesor Posada, Buenos Aires 1944, pág. 213.

<sup>22</sup> ...“empêchait toute communication directe entre les deux pouvoirs et devait contribuer à créer un régime de méfiance réciproque” A. ALET, *Histoire de France*, Hachette, Paris 1946, t. II, pág. 61.

<sup>23</sup> JACQUES BAINVILLE, *Histoire de France*, Paris 1936 dice: “les trois quarts de la France étaient en armes contre Paris”.

establecer una excesiva centralización, por ello hubo de ser reemplazada tras accidentada y aún discutida vigencia. La reemplazó la constitución de agosto de 1795 llamada comúnmente la Constitución del Año III (tercero de la república). Así como en la fracasada constitución de 1793 prima la tesis extrema de Rousseau, en la de 1795 la influencia más notoria es la de Montesquieu y el PODER LEGISLATIVO es ejercido por dos organismos: el Consejo de los Quinientos que prepara las leyes y el Consejo de los Ancianos que las aprueba o rechaza. Al discutirse esta forma de Poder Legislativo se dijo en la Convención: "El Consejo de los Quientos será el pensamiento, por así decir, la imaginación de la República; el Consejo de los Ancianos será la razón, la experiencia".

El sistema electoral fue restringido no sólo con respecto a la Constitución del Año I sino también en comparación con el que estableció la constitución monárquica de 1791. Ya comenzaba a adueñarse de la revolución la burguesía; poco después tronará el cañón de Bonaparte frente a la iglesia de St. Roch.

En tanto en América del Norte se había realizado un intenso proceso constitucionalista a partir de 1776, sancionándose las constituciones estadoales de Carolina del Sur, New Hampshire, Virginia, Carolina del Norte, Nueva Jersey, Delaware, Maryland y Pennsylvania. Samuel Adams había redactado el proyecto de la Constitución de Massachusetts que es considerado como el modelo que influyó mayormente en la Constitución Nacional de 1787; otros Estados se habían limitado a adoptar como cartas constitucionales las antiguas cartas de concesión dadas por el rey, reemplazando por la palabra *pueblo* donde decía *rey* como lo destaca Borgeaud<sup>24</sup>.

Toda esta literatura constituyente se había publicado en inglés y en francés, idioma que hemos dicho siguiendo a Manuel Moreno —y hay abundantes corroboraciones— era di-

<sup>24</sup> CHARLES BORGEAUD, *Etablissement et revision des Constitutions en Amérique et en Europe*, Paris 1893, t. I.

fundido en las clases altas del Virreinato. Pero hará acelerar entre nosotros el proceso, una fuente doctrinaria cómoda y clara: fue la obra de Manuel García de Sena *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*<sup>25</sup>. También al mismo tiempo, en 1811, Miguel de Pombo había publicado en Bogotá la traducción de la Constitución Norteamericana de 1787 que como es sabido influye poderosamente en la declaración de independencia venezolana del 5 de julio de 1811, cuya parte final "es calco" de aquella al decir de Ariosto D. González<sup>26</sup>. Tiene influencia también en el Acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada.

El historiador rioplatense al comentar en su obra *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata (1810-1814)*, el bagaje doctrinario que pudieron utilizar los hombres que anhelaban constituir la nación después de Mayo de 1810, se refiere a la expresión en autores ingleses, franceses y norteamericanos de una filosofía que hoy llamaríamos burguesa, de liberalismo selectivo y conceptos abstractos en el que predomina la teoría del equilibrio de Montesquieu<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Esta obra impresa en Filadelfia en las prensas de T. y J. Palmer tuvo gran aceptación e influencia en nuestro medio a la que se han referido nuestros constitucionalistas e historiadores del derecho en número muy extenso.

<sup>26</sup> ARIOSTO D. GONZÁLEZ, *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata (1810-1841)*, Montevideo 1962, pág. 135 (nota 34).

<sup>27</sup> El mismo Parrington que ha señalado la influencia de Montesquieu para robustecer las opiniones de los participantes en lo que él llama "El gran debate" con respecto al "experimento republicano de la constitución", reconoce que "los convencionales se guiaron más bien por consideraciones de determinismo económico que por las teorías de Montesquieu. Y agrega que "eran hombres prácticos" que seguían las enseñanzas de Locke en su afirmación de que el problema del gobierno consiste en establecer el equilibrio estable entre los intereses económicos de las clases principales. Madison dirá en la Convención: "el gobierno debe constituirse de manera de proteger la minoría opulenta contra la mayoría". No hay duda que la Nación que formaron estaba hecha a imagen y semejanza de sus padres. Sobre este punto VERNON LOUIS PARRINGTON, *El desarrollo de las ideas en los Estados Unidos, t. I, capítulo I del Libro Tercero "El liberalismo y la Constitución"*, J. J. CHEVALLIER, *Los grandes textos políticos*, Madrid 1954, BORGEAUD, op. cit. pág. 213 y ss.

Tras algunas consideraciones, especialmente al ahondar en las fuentes norteamericanas, señala la influencia de un *utilitarismo político* y estima adheridos a éste a Burke, Paine, Bentham, Adams, Franklin, Hamilton y Jefferson en quien vemos una reacción contra el utilitarismo. La influencia, muy marcada, viene de los maestros ingleses del gran equipo norteamericano forjador de instituciones que con Locke habían considerado fin del gobierno la preservación de la propiedad<sup>28</sup>. Estaban ya muy firmes las bases del espíritu capitalista dadas, según algunos, por la misma ética protestante<sup>29</sup>.

Ese ancho cimiento doctrinario con las lógicas variantes de una mayor profundidad y extensión estaba en manos de

<sup>28</sup> Fin (sic) del Estado era para Locke la preservación de la propiedad; pero Jefferson a quien considera González entre los maestros del utilitarismo político es precisamente el que hizo en la doctrina clásica inglesa un cambio de tónica social reemplazando "la propiedad" por la *búsqueda de la felicidad* (ver nota 20).

<sup>29</sup> Dice Sampay que cuando nuestros constituyentes de Santa Fe quisieron impulsar el incremento capitalista económico del país planearon recurrir a la inmigración protestante. El hecho histórico —agrega de inmediato— confirma las conclusiones de recientes investigaciones sociológicas. Sabido es que a partir de los estudios de la sociología de la religión por Max Webber ha quedado definitivamente esclarecida la influencia de la ética protestante en la formación del espíritu capitalista. ARTURO ENRIQUE SAMPAY, op. cit. pág. 13. Los historiadores franceses del Segundo Imperio se han referido a la consigna: ¡*Enriqueceos!* que dio Francisco Guizot el gran historiador y ministro de formación protestante, para la Francia de su tiempo. También MAURICE DUVERGER en *Fundamentos económicos de la libertad* analiza dicha influencia y DANIEL MAYER en *Historia de un derecho del hombre* en su trabajo publicado en JANUS, número 5, pág. 44, al referirse a los puritanos fundadores de la colonia de Massachusetts, dice: "seguros de formar parte de una élite depositaria de la verdad de la fe, rigoristas en cuanto a las costumbres serán a la vez cuidadosos en cuanto al origen de la libertad política y a la influencia de la burguesía adinerada". Y se pregunta: "¿No veían ya dos siglos antes que Guizot, en el enriquecimiento individual el signo de la elección?". Por su parte J. M. MARILUZ UQUITJO considera como una importante influencia del pensamiento de la ilustración el cambio axiológico, el reemplazo de los valores netamente humanitarios y solidarios de la católica Edad Media por lo que él llama "el trastrueque de la escala de los valores sociales y en la que apunta el hombre de negocios como el niño mimado de los que aspiran a sacudir el marasmo nacional". VIDE: *La crisis del Régimen* en *Historia Argentina* publicada bajo la dirección de Roberto Levillier, Buenos Aires 1968, t. II, pp. 1342 y 1343.

los hombres ilustrados del Virreinato; y aún los opuestos al cambio revolucionario, los más apegados al fidelismo citen a los autores de “paradojas impías”, de lo que es la más rotunda muestra la Carta Pastoral del arzobispo de Charcas, Benito María de Moxó y Francoli<sup>30</sup> sobre la obediencia a las potestades legítimas y en la que cita a Bayle y a Montesquieu.

### III

#### DE LA REVOLUCION DE MAYO A LA ASAMBLEA DEL AÑO XIII

Sobre ese ambiente ideológico que hemos reseñado, maduro para una transformación de estructuras actuarán como causas determinantes la invasión napoleónica a la Península, “las inícuas abdicaciones de Bayona” y sobre todo la anarquía de los diversos organismos de gobierno que se decían conservadores de los derechos del cautivo Fernando VII. Lograda la centralización en la Junta de Sevilla, llegaron a Buenos Aires el 17 de mayo de 1810 las más graves noticias; la invasión de Andalucía había obligado a la Junta Central a refugiarse en la isla de León y ésta —se afirmaba— estaba al caer ante el sitiador francés<sup>31</sup>.

Se consideró inevitable “la pérdida total de España” y rápidamente se producen los acontecimientos de nuestra Revolución de Mayo que, en el Cabildo Abierto o Congreso General del 22 de Mayo depone al Virrey y proclama el principio de la *Soberanía del Pueblo*. “Y que no quede duda de que el pueblo es el que confiere autoridad o mando” había

<sup>30</sup> *Carta Pastoral del Illmo. Sr. Arzobispo de La Plata sobre la obediencia y sumisión que se debe a las potestades legítimas. Con superior permiso. En Buenos Aires en la Real Imprenta de los Niños Expósitos. Año de 1810.*

<sup>31</sup> ENRIQUE C. CORBELLINI: *La Revolución de Mayo y sus antecedentes desde las Invasiones Inglesas*, Buenos Aires 1950, t. II, pág. 10 dice: “Cartagena y Buenos Aires eran las dos bocas de la América Española sobre el Atlántico. Por ambas se bebería la Revolución.

expresado el jefe del Regimiento de *Patricios* don Cornelio de Saavedra al fundar su voto por la cesación del Virrey <sup>32</sup>.

La Revolución era para la Independencia. Lo supieron y lo enseñaron los historiadores clásicos de nuestra América no como una tesis sino como una verdad. Ello ha sido reforzado por nuevas comprobaciones a pesar de que algunas tesis disidentes —más espectaculares que comprobadas— sostienen que ni la idea ni la palabra *independencia* existieron ni se escucharon antes de 1812. Las demostraciones en contrario son numerosas: la Proclama de la Junta Tuitiva de La Paz (julio de 1809) es una de ellas y el juicio de las mismas autoridades depuestas es muy claro <sup>33</sup>.

Ese propósito de independencia llevaba consecuentemente el ideal de erguirnos en Nación y para organizarla, darle su normatura institucional. Votada en el Congreso General del 22 de Mayo la cesación del Virrey, sentado en el voto de Saavedra el principio de la Soberanía del Pueblo reafirmado en su amplitud por Castelli que propuso "que la elección de los vocales se haga por el pueblo junto en cabildo general

<sup>32</sup> LEONCIO GIANELLO, *Historia de las instituciones políticas y sociales argentinas*, pp. 59 y ss. la cita corresponde a la página 67.

<sup>33</sup> Sobre tan importante tema juzgaron en su tiempo GIL y FORTOUL en su *Historia constitucional de Venezuela*; JOSÉ MANUEL RESTREPO, *Historia de la revolución de Colombia*. BARTOLOMÉ MITRE, *Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina*; LUCAS ALAMAN, *Historia de México*, todos ellos historiadores clásicos del siglo XIX y uno de ellos ministro de Bolívar. También los historiadores españoles MODESTO LAFUENTE y MANUEL TORRENTE demuestran el claro propósito de independencia. En nuestros días han agregado nuevas aportaciones comprobatorias CARLOS ALBERTO PUEYRREDON, 1810. *La Revolución de Mayo según amplia documentación de la época*, Buenos Aires 1953 y ENRIQUE RUIZ GUINAZU, *Epifanía de la Libertad. Documentos secretos de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires 1952; RICARDO LEVENE en su *Ensayo sobre la Revolución de Mayo y Mariano Moreno* había definido a nuestra revolución "como formativa de nacionalidad desde sus principios". Los documentos principales de las autoridades depuestas son El informe de Cisneros de junio de 1810 que figura en el Registro Nacional de la República Argentina, t. I, pp. 41-45 y el Informe manuscrito de los ex-ministros de la Real Audiencia Pretorial de Buenos Aires que en copia facsimilar tomada del Archivo de Indias de Sevilla publica Pueyrredón en la obra citada en pp. 605 a 646.

y sin demora" el cabildo ordinario quiso no obstante realizar una maniobra para mantener a Cisneros en el Gobierno, no ya como virrey pero si como presidente de la Junta.

Fracasada la maniobra había empero sancionado un Reglamento para normar la actividad de la Junta "mientras se erige la Junta General del Virreinato"<sup>34</sup>. Pero la Junta renunció y en su reemplazo por presión popular fue elegido el 25 de Mayo nuestro primer gobierno patrio que para su gobierno interno dictó el día 28 de mayo el primer reglamento por el que efectivamente se rigió. Como bien ha dicho Levene "no debe atribuirse a estos reglamentos de mayo el carácter de ensayos constitucionales"<sup>35</sup>.

En lo referente al tema que nos ocupa los reglamentos no se refieren al Poder Legislativo implícito en las atribuciones de la Primera Junta y sólo hace referencia a la exclusión del ejercicio del poder judicial por parte de los S. S. de la Junta. El poder judicial "se refundiría en la Real Audiencia a la que pasarían todas las causas contenciosas que no sean de Gobierno"<sup>36</sup>.

Levene atribuye la iniciativa de este Punto 7 a la Audiencia de Buenos Aires que luchaba altivamente contra el poder de los virreyes y afirma que "aunque el principio de la división de los poderes era un ideal constitucional no fue posible realizarlo de inmediato"<sup>37</sup>.

El organismo que iba a organizar el gobierno e inclusive ratificar o rechazar lo actuado el 25 de Mayo, era el Congreso General consignado en el Punto X del acta del 25 de Mayo que disponía la elección de representantes de los Pueblos del

<sup>34</sup> *Reg'stro Nacional* ed. cit. pág. 22.

<sup>35</sup> RICARDO LEVENE, *Historia del derecho argentino*, Buenos Aires 1948. t. IV, cap. II.

<sup>36</sup> *Reg'stro Nacional*, *loc. cit.*

<sup>37</sup> RICARDO LEVENE, *op. cit.* t. V, cap. VI, pp. 238 y ss.

interior y que "hayan de reunirse a la mayor brevedad en esta Capital para establecer la forma de gobierno que considere más conveniente"<sup>38</sup>.

Pero la Primera Junta cursó una Circular a las Provincias el 27 de mayo estableciendo una fundamental variante por la que se daba a los representantes del interior participación inmediata en el gobierno. Esta circular en su parte pertinente determina que los diputados "han de irse incorporando a esta Junta conforme y por orden a su llegada".

Ha sido considerada como fruto de inexperiencia política de los hombres de la Primera Junta esta circular. Es una opinión generalizada en nuestros tratadistas con la que discrepamos, pues la elección para integrar la Junta implicaba el reconocimiento por los pueblos del virreinato, que lo hicieran, del cambio de gobierno producido el 22 y 25 de mayo<sup>39</sup>.

Llegados a Buenos Aires los diputados del interior solicitaron ser incorporados a la Junta, incorporación que se demostraba pues se había tropezado con las dificultades del funcionamiento de un Ejecutivo de varios miembros como era la Junta, pero la insistencia y el indiscutible derecho que les asistía determinó su incorporación en la histórica Conferencia del 18 de diciembre quedando así constituida la que, por el número de sus componentes fue llamada JUNTA GRANDE.

Moreno renunció —lo haría también el secretario Paso— por no estar de acuerdo con esta incorporación y cabe recordar que él había publicado en la *Gazeta* cinco artículos medulosos *Sobre las miras del congreso que acaba de convocarse y constitución del Estado*; entre sus opiniones está la muy importante acerca de que: "la reunión de los pueblos no puede te-

<sup>38</sup> Registro Oficial, *loc. cit.*

<sup>39</sup> LEONCIO GIANELLO, *Los pueblos del litoral y la Revolución de Mayo*, Santa Fe 1960, pág. 62.

ner el pequeño objeto de nombrar gobernantes sino el establecimiento de una constitución donde se rijan”<sup>40</sup>.

La Junta Grande dio el Reglamento del 10 de febrero de 1811 sobre Juntas Provinciales, obra del Deán Funes que tuvo en la Junta Grande la preponderante actuación que Mariano Moreno había tenido en la Primera Junta.

El decreto sobre Juntas Provinciales y su distinción entre Principales y Subordinadas dio origen a la interesante polémica entre el Deán Funes y el Canónigo Gorriti que es fundamental para la interpretación de nuestro federalismo y el nacimiento de las provincias históricas.

El antagonismo entre *saavedristas* y *morenistas* provocó en la noche del 5 y la madrugada del 6 de abril de 1811 el estallido de lo que es para algunos “oscuro motín de incierto origen” y para otros “la primera revolución popular”. Lamentablemente es un tema candente que ha sido tratado siempre con brevedad y urgencia y que estudiado a fondo tal vez aclarase muchas situaciones.

Fortalecida la oposición y explotando la conmoción producida por el desastre de nuestras armas en *Huaqui* consiguió la convocatoria de un cabildo abierto para el día 19 de setiembre de 1811 y elegir diputados para representar a la Capital en el Congreso General; la elección de los doctores Chiclana y Paso era una derrota de la Junta Grande.

Quebrantada en su prestigio resolvió, urgida por las circunstancias, crear un Poder Ejecutivo de tres vocales y tres secretarios sin voto, juntamente con esta resolución del 23 de setiembre creó otro organismo con atribuciones legislativas, la JUNTA CONSERVADORA, o sea la misma Junta Grande que en uso de facultades legislativas y constituyentes sancionó

<sup>40</sup> RICARDO LEVENE en su obra *Ensayo histórico sobre la Revolución de Mayo y Mariano Moreno* (4ª ed. corregida y ampliada). Buenos Aires 1960 analiza la doctrina de los cinco artículos publicados por Moreno en la *Gazeta de Buenos Aires* en las publicaciones de los días 1º de noviembre de 1810, 6 de noviembre, 13 de noviembre, 15 de noviembre y 6 de diciembre, pp. 415-437.

el Reglamento conocido en nuestra historia constitucional como el REGLAMENTO ORGANICO (22 de octubre de 1811) considerado como nuestro primer fruto constitucional<sup>41</sup> y que en su *Sección Primera* determinaba las atribuciones de la Junta Conservadora, verdadero Poder Legislativo fuertemente facultado<sup>42</sup>.

Obra del Deán Funes éste unió a su convicción doctrinaria la de mentor de un grupo político que con el ejercicio de una verdadera supremacía legislativa ejercía prácticamente el gobierno.

Pero el Triunvirato no quería estar bajo la dependencia de la *Junta Conservadora* y mediante una consulta *sui géneris* rechazó el Reglamento y disolvió la Junta Conservadora (7 de noviembre de 1811)<sup>43</sup>.

En lo que fue considerada como una lucha entre el porteñismo del Cabildo —el gran apoyo para el Triunvirato— y el provincialismo de la Junta Conservadora, terminó sin haber prácticamente regido este Reglamento “primer ensayo de ley orgánica fundamental<sup>44</sup>. En su reemplazo el Triunvirato dictó el Estatuto Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata, sancionado el 22 de noviembre de 1811. El Estatuto, señala Seco Villalba, pre-

<sup>41</sup> LUIS V. VARELA. *Historia constitucional de la República Argentina*, La Plata 1910. JOSÉ ARMANDO SECO VILLALBA en *Fuentes de la Constitución Argentina*. Buenos Aires 1943 dice en la página 35 “Pertenece al año 1811 la primera ley orgánica constitucional. Fue obra de' déan Gregorio Funes discutido personaje del patricado revolucionario”.

<sup>42</sup> El autor citado en la nota anterior publica un documento de la Biblioteca Nacional que expresa las opiniones del Déan de Córdoba entre otras las que: “el Poder Legislativo no tiene límites” y que “el Poder Ejecutivo debe ser obra del Legislativo”. De ahí las grandes facultades de la Junta Conservadora en este Reglamento fijando las atribuciones prerrogativas y deberes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial o comúnmente Reglamento Orgánico.

<sup>43</sup> Reg. Of. RICARDO PICCIRILLI, *Rivadavia y su tiempo*, I pp. 145 y ss.

<sup>44</sup> SECO VILLALBA. *op. cit.* pág. 39. Contrariamente a la opinión de LUIS V. VARELA que hace el elogio de esta primera constitución argentina, Seco Villalba destaca su poca originalidad “como en todo lo del déan Funes”.

tendía organizar el poder legislativo mediante un sistema de asambleas de factura popular”<sup>45</sup>. En los conceptos con que es precedida la parte dispositiva se dice con respecto al legislativo y al Congreso General de los Pueblos: “El Gobierno ha decretado una forma ya que el conflicto de las circunstancias no permite recibirla de manos de los pueblos, que prescribiendo límites a su poder y frenando la arbitrariedad popular afiance sobre las bases del orden el imperio de las leyes hasta tanto que las provincias reunidas en Congreso de sus diputados establezcan una constitución permanente”<sup>46</sup>.

La Sociedad Patriótica había recomendado sus actividades suprimidas a consecuencia de los hechos de 5 y 6 de abril y en un principio apoyó al Triunvirato que paulatinamente se fue desprestigiando, un poco por su proclividad al gobierno fuerte no obstante sus decretos sobre libertades, y otro poco porque la inestable situación militar tenía al país en tensa alarma y hacía difícil gobernar con el apoyo de una opinión sólida.

El fracaso de la Asamblea convocada en abril y disuelta por haber declarado, por su origen popular, ser autoridad suprema; la actividad de la Logia Lautaro, el nuevo choque entre el autoritario Triunvirato y la Asamblea de octubre, provocó el choque y la caída de los triunviros.

Así como una derrota, el desastre de *Huaqui*, fue aprovechado para la supresión de la Junta Grande, esta vez por el contrario el eco de la gran victoria, la batalla de *Tucumán*, ganada por Belgrano a pesar de las órdenes del Triunvirato, provocó la Revolución del 8 de octubre de 1812,

<sup>45</sup> JUAN CANTER, *El Año XII, las asambleas generales y la revolución del 8 de octubre* en Historia de la Nación Argentina, Buenos Aires 1940, vol. V, segunda sección.

<sup>46</sup> SENADO DE LA NACIÓN, Biblioteca de Mayo. Colección de obras y Documentos para la Historia Argentina. Buenos Aires 1960, t. II (Memorias y Autobiografías) pág. 1314. Sobre esta asamblea que nació como expresión del anhelo de los pueblos y para consolidar en realidad constitucional el propósito que fue orientación señera de Mayo hemos tratado en *Realidad y Esperanza de la Asamblea del Año XIII*, en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, Buenos Aires 1963, pp. 589-619.

y triunfante ésta impuso al nuevo gobierno la convocatoria de una Asamblea General "que decidiera de un modo digno los grandes destinos de la comunidad". Las elecciones se realizaron de acuerdo con la circular del 24 de octubre y el Domingo 31 de enero de 1813 quedó solamente instalada aquella Asamblea que al decir del Dr. Pedro José Agrelo "se compuso de los hombres más notables, ilustrados y patriotas".

La Asamblea en el día de su instalación declaró que "en ella reside la representación y el ejercicio de la Soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata por lo que tomó denominación de *Soberana Asamblea* decretando que su tratamiento sea el de *Soberano Señor*<sup>47</sup> llamándose la en muchas presentaciones Su Soberanía o Soberanía, nombre este último que tomará dos años más tarde el primer cuerpo legislativo santafesino<sup>48</sup>.

Hacia menos de un año se había sancionado la Constitución española de 1812 con la esperanza y el júbilo de que nos da cuenta el conde de Toreno<sup>49</sup>. Ella influyó en la labor constituyente de la Asamblea como influyó la labor de las Cortes en las leyes sancionadas el año XIII, influencia poderosa, rectora, que hace casi mera copia la tarea de los asambleístas como se ha demostrado a textos pareados<sup>50</sup>.

El 4 de noviembre de 1812 el gobierno había designado una Comisión para que preparase las materias a tratarse. Esta Comisión es llamada por los tratadistas la *Comisión Oficial* y estuvo integrada por José Valentín Gómez, Manuel José

<sup>47</sup> *Registro Oficial de la República Argentina*. Tomo I. 1810-1821, pág. 193.

<sup>48</sup> L. GIANELLO, *Historia de Santa Fe*, primera edic. Santa Fe 1949, Cap. *Etapas en la lucha por la autonomía provincial*.

<sup>49</sup> CONDE DE TORENO, op. cit. pág. 183.

<sup>50</sup> Cabe citar especialmente a JULIO V. GONZÁLEZ que en su obra *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, Buenos Aires 1938, demuestra "las copias a la letra" de las sanciones de la Asamblea del Año XIII.

García, Pedro Somellera, Hipólito Vieytes, Gervasio Antonio de Posadas y Pedro José Agrelo.

Preparó un proyecto de Constitución inspirado principalmente en la Constitución Española de 1812 que establece la tripartición de los poderes, crea un nuevo Ejecutivo (unipersonal), El Directorio; el PODER LEGISLATIVO es “la más radical concepción inspirada en el dogma de la Soberanía popular” dice González “hay un legislativo que dicta la ley, un ejecutivo que la obedece y la hace cumplir y un poder judicial que la aplica”<sup>51</sup>. Este Poder Legislativo se compone de dos organismos: la Cámara de Representantes —directos representantes del pueblo— y la Cámara de Senadores, formada por un senador de provincia (Capítulo VIII).

La Sociedad Patriótica encomendó la redacción del proyecto de constitución a Bernardo de Monteagudo, Juan Larrea, Francisco José Planes, Antonio Valle y Antonio Sáenz. Este proyecto es “el de más vasta influencia en la historia constitucional de los Pueblos del Plata” y sus disposiciones han inspirado a proyectos y constituciones posteriores, entre éstas las de las provincias del litoral en los derechos reconocidos al ciudadano, en el otorgamiento del voto a los alfabetos. En las disposiciones sobre el PODER LEGISLATIVO se notan como fuentes, entre otras, la Constitución venezolana de diciembre de 1811, la Española de 1812 y la de los Estados Unidos de Norte América. Consta de dos cámaras: la de Representantes y El Senado. Aunque escapa a lo específico de estas páginas referentes al PODER LEGISLATIVO, será seria omisión no destacar el espíritu de continentalidad que lo preside, como que es principalmente obra de Monteagudo. Otorga la ciudadanía con sentido americano. De esta disposición consideramos tomará su artículo 3º el Estatuto Santafesino de 1819.

<sup>51</sup> EMILIO RAVIGNANI, *Asambleas constituyentes argentinas*, t. VI; SECO VILLALBA, *op. cit.* pp. 53-54; CIANELLO, *Realidad y esperanza de la Asamblea del Año XIII*, pp. 606 y 607.

Un tercer proyecto, que ha sido considerado como una modificación al de la Comisión Oficial realizada por una Comisión Interna de la Asamblea, fue dado a conocer por Ravignani, Seco Villalba y otros tratadistas. Sigue en mucho las normas del proyecto de la Comisión Oficial pero es menor la sujeción al modelo español de 1812<sup>51</sup>. Divide los poderes del Estado y fortalece en facultades al Legislativo.

Un cuarto proyecto de orientación netamente federal fue presentado a la Asamblea bajo el título *Plan de una Constitución Liberal Federativa para las Provincias de la América del Sur. Año 1813. Cuarto de nuestra emancipación política*<sup>51</sup>. Este proyecto es atribuido por Ariosto D. González, al diputado por Canelones Don Felipe Santiago Cardoso, opinión a la que adhiere Demicheli quien afirma que las cuatro rúbricas que el proyecto federal lleva en la portada pertenecen presuntamente, a los diputados orientales<sup>52</sup>.

La Asamblea del Año XIII no sancionó la esperada Constitución pero dejó una rica experiencia que será aprovechada para el quehacer constitucional mediato e inmediato.

## IV

### DE LAS FONTEZUELAS AL PILAR

La Soberana Asamblea había creado un nuevo Poder Ejecutivo: el Directorio, asesorado por un organismo consultivo: el Consejo de Estado. El primer Director Supremo, D. Gervasio Antonio de Posadas, gobernó menos de un año en medio de peligros internos y de dificultades exteriores. En tanto había cobrado autoridad en la logia *Lautaro* el general Alvear, sobrino del Director Posadas y que reemplazó a éste en la dirección del Estado, el 10 de enero de 1815.

<sup>52</sup> GONZÁLEZ, *op. cit.* pp. 177 y ss. RAVIGNANI, *op. cit.* pág. 64; DEMICHELÍ, *op. cit.* t. II, pp. 506-507. Es evidente en el *Plan* la influencia de los *Artículos de Confederación* de 1776.

El nuevo Director adoptó de inmediato medidas militares para robustecer su posición. Una de las principales es el decreto del 13 de enero de 1815 por el que se distribuyen las fuerzas de la nación en tres cuerpos: el primero, bajo su mando directo, comprendía las tropas de Buenos Aires, Cuyo, Córdoba y el Litoral<sup>53</sup>. Como lo señala Canter “mediante dicha organización coloca Alvear a San Martín bajo sus órdenes y vigila el interior para obrar con presteza”. Como se ha visto la región litoralense, fuertemente influida por Artigas, quedaba bajo el mando directo de Alvear.

El Director gobierna draconianamente. Obliga al Cabildo a dar una enérgica proclama contra Artigas; son establecidas penalidades terribles; Buenos Aires vivía bajo el terror; el 7 de abril, en un Domingo de Pascua ensangrentado por la pasión había visto, en la Plaza de la Victoria, colgado de una horca el cadáver del capitán Marcos Ubeda oscilando como un péndulo trágico.

El Director envió a Santa Fe, sublevada en demanda de autonomía, un Ejército de Observación, cuya fuerte vanguardia al mando del coronel Alvarez Thomas se sublevó contra el arbitrario gobierno de Alvear, el 3 de Abril de 1815 en el Campamento de Fontezuelas<sup>54</sup>. Se inicia así la llamada REVOLUCION FEDERAL DE ABRIL DE 1815 que tuvo adhesión directa o indirecta de todo el país. En reemplazo de Alvear fue designado Director Supremo el general Rondeau, jefe del Ejército del Norte y, por no poder hacerse éste cargo lo substituyó Alvarez Thomas, el sublevado de las Fontezuelas. El Director Suplente había expresado en su Proclama del 21 de abril que “el nuevo gobierno tratará preferentemente la declaración de la Independencia”<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> *Registro Nacional*, I, pág. 303. CANTER, *op. cit.* pág. 74.

<sup>54</sup> Al pronunciamiento de Alvarez Thomas en “El campo de la Libertad, Campamento de las Fontezuelas” lo hemos tratado extensamente en el trabajo *La Revolución Federal de abril de 1815 y sus consecuencias* en Boletín de la Academia Nacional de Historia, Vol. XXXVI. Buenos Aires 1965 (hay separata).

<sup>55</sup> MUSEO HISTÓRICO NACIONAL, Documentación, ficha 458.

La dura experiencia de las arbitrariedades del Director Alvear determinó que fuese creada la JUNTA DE OBSERVACION cuya principal finalidad era "la sanción de un Estatuto capaz de contener los grandes abusos que hemos sufrido". Este fue el ESTATUTO PROVISIONAL PARA LA DIRECCION Y ADMINISTRACION DEL ESTADO, sancionado el 5 de mayo de 1815.

Con respecto a él dice Ricardo Zorraquín Becú que "la preocupación del grupo dominante en Buenos Aires era limitar las prerrogativas del Poder Ejecutivo para impedir sus posibles extralimitaciones". Afirma también el autor citado, que la rapidez en la elaboración de un código político de mucha extensión ha hecho creer que el proyecto había sido preparado con mucha anterioridad, sin que ningún antecedente confirme esta suposición <sup>56</sup>. Es Juan P. Ramos quien lo supone, tratadista que, como la mayoría, califica duramente al Estatuto e incurre en más de un error como creemos haberlo demostrado <sup>57</sup>.

Este *Estatuto* contiene en la Sección Segunda un Capítulo y artículo referentes al *Poder Legislativo* y determina que: "El Poder Legislativo reside en los pueblos originariamente; hasta la determinación del Congreso General de las Provincias, la Junta de Observación sustituirá en vez de Leyes, Reglamentos Provinciales en la forma que este prescribe, para los objetos necesarios y urgentes". La parte inicial de la redacción motivará la protesta del Poder Ejecutivo por sentirse subestimado con respecto al Poder Legislativo.

Realizadas las elecciones que el Estatuto determinaba y reunido el Congreso Nacional en San Miguel de Tucumán, era finalidad principalísima sancionar la Constitución del Es-

<sup>56</sup> RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *El proceso constitucional de 1815 a 1819 en R. I. H. D.*, Número 17, Buenos Aires 1966, pp. 107 y 108.

<sup>57</sup> GIANELLO, *Historia del Congreso de Tucumán*, ed. cit. pp. 29 a 40 comentario.

tado. Para ello había sido convocado, para fundar la Nación y para organizarla.

Fray Cayetano en *EL REDACTOR*, Anchorena, Darregueyra —entre otros— entendían que la cláusula “fijar la suerte del Estado” se consideraría “cumplida con la declaratoria de Independencia y dar Constitución”<sup>58</sup>.

Samuel W. Medrano en su estudio de esta etapa dice: declarada la Independencia parecía indudable que “la decisión inmediata debía ser la que diera respuesta a la aspiración constitucional de los pueblos. Las instrucciones a los diputados eran a este respecto terminantes”<sup>59</sup>.

Los acontecimientos presentados en dificultad, las diferentes opiniones con respecto a problemas constituyentes, la espera del resultado de las gestiones diplomáticas que se habían emprendido; todo ello fue demorando la sanción de la esperada Constitución. Pero como lo destaca Rébora “la vida política no podía detenerse a la espera de tal Constitución y reclamaba sin dilación un instrumento con tanta autoridad como el propio Congreso considerase investir. Optóse así por una solución circunstancial”<sup>60</sup>.

Esta solución fue la aprobación con modificaciones del ESTATUTO PROVISIONAL DE 1815 dado por la Junta de Observación y luego la sanción del REGLAMENTO PROVISORIO DE 1817 en tanto el Congreso estudiaba la que consideraba “Constitución estable”<sup>61</sup>.

El Estatuto que según Alvarez Thomas era “estorbo” y traba para el Gobierno fue remitido al Soberano Congreso

<sup>58</sup> *Ibidem*, pág. 304.

<sup>59</sup> SAMUEL W. MEDRANO, *Problemas constitucionales en el Congreso de Tucumán* en R. I. H. D. A., Buenos Aires 1952, Número 4, pp. 108 y ss. Medrano analiza los poderes de los diputados por Buenos Aires al Congreso Nacional y sostiene que “limitaban la acción de los diputados al solo objetivo constitucional”. JOAQUÍN V. GONZÁLEZ enseña que la declaración de la Independencia inicia el período constituyente propiamente dicho.

<sup>60</sup> JUAN CARLOS RÉBORA, *El Derecho Público en Historia de la Nación Argentina*, ed. cit., Vol. VII, primera secc., pág. 223.

<sup>61</sup> GIANELLO, *op. cit.* pp. 303 y ss.

Nacional el miércoles 10 de abril de 1816 a fin que aprobase —o rechazase— las reformas hechas por una comisión especial<sup>62</sup>. El Congreso Nacional sancionó el 22 de noviembre de 1810 el ESTATUTO PROVISIONAL DADO POR LA JUNTA DE OBSERVACION EL 5 DE MAYO DE 1815 PARA LA DIRECCION Y ADMINISTRACION DEL ESTADO. APROBADO Y MANDADO OBSERVAR POR EL SOBERANO CONGRESO DE LAS PROVINCIAS UNIDAS CON LAS MODIFICACIONES SUPRESIONES Y ADICIONES (sic) QUE CONTIENE HASTA LA CONSTITUCION GENERAL.

La discusión legislativa, las notas cursadas, todo demuestra que se lo consideraba destinado a tener corta vigencia, hasta la sanción de la Constitución *permanente* o *estable* que ambos adjetivos emplean los congresistas.

El Director Pueyrredón se negó a publicarlo y en carta a San Martín se quejaba del cercenamiento de sus facultades<sup>63</sup>. El Congreso le pidió enviase una nota con los reparos. Ella llegó y algunos fueron aceptados, pero lo cierto es que el REGLAMENTO PROVISORIO sancionado el 3 de diciembre de 1817 es prácticamente la resurrección del Estatuto de 1815 en lo que sin duda influyó la acción de los diputados Sáenz y Serrano y el carácter de transitoriedad que el Congreso daba al Reglamento. Pero los hechos se encargarían de desmentir dicha transitoriedad, pues como dice Rébora: no se pudo prever por cierto que "la medida que casi improvisadamente se adoptaba tendría como destino el no ser suplida hasta después de *Caseros* o mejor aún hasta después de *Cepeda* por la existencia de un nuevo estatuto que agrupase a

<sup>62</sup> A. G. N. Sala X, C.12, A.2 N° 4.

<sup>63</sup> D.A.S.M. t. IV. pp. 551 a 553. "Por fin el Congreso se ha constituido en Poder Ejecutivo —le dice—, y yo no puedo continuar así porque veo inevitable mi descrédito". Ya antes le había escrito Alvarez Thomas: "A mí no me era dado reflexionar sobre la mezquindad del Estatuto Provisonal", loc. cit. t. II pp. 96 y 97.

todas y a cada una de las provincias”<sup>64</sup>. La falta de derogación eficiente, determinó, como lo señala el citado jurista, que sus textos fuesen incorporados como textos de la ley por algunas constituciones provinciales”. Ello ocurre en las constituciones de las provincias del litoral.

Mientras regía aquel Reglamento destinado a tan larga vigencia por las circunstancias y su normatura de realidad, el Congreso Nacional se abocaba al tratamiento de la Constitución estable y permanente. Pero antes que ella fuera sancionada por el alto cuerpo, Santa Fe ya había iniciado la marcha hacia la institucionalización en las Provincias, con el Estatuto del 26 de agosto de 1819.

Aquella anhelada Constitución demandó al Congreso largo y minucioso estudio. Fue aprobada definitivamente el 30 de abril al incorporarse los artículos del Apéndice. La Sección I trataba de la *Religión del Estado* y la II del PODER LEGISLATIVO. El artículo III determina al respecto que “El Poder Legislativo se expedirá por un Congreso Nacional compuesto de dos cámaras: una de Representantes y otra de Senadores. Estos senadores son: de provincia “cuyo número será igual al de las provincias”; tres senadores militares cuya graduación no debía bajar de coronel mayor; un obispo y tres eclesiásticos; un senador por cada universidad y el Director del Estado concluido el tiempo de su gobierno. (Secc. II; Cap. II; art. X).

La Constitución de 1819 ha merecido los juicios más opuestos y la integración del Senado, especialmente, ha determinado que se la calificara de “aristocratizante”. Joaquín V. González, Rivarola, Ramos, Groussac, entre otros, han hecho su logio. Mitre en cambio la consideró “obra de sofistas

<sup>64</sup> JUAN CARLOS RÉBORA, *El Derecho Público en Historia de la Nación Argentina*, ed. cit. vol. VII, primera secc., pág. 361. A su vez ZORRAQUÍN BECÚ, dice: “Se consideró entonces que el fracaso de la Constitución de 1819 no implicaba la derogación del Reglamento y las disposiciones de éste continuaron al menos teóricamente regulando la vida administrativa de las provincias”; en: *El proceso etc.*; loc. cit. pág. 141.

bien intencionados que soñaban con la monarquía” y la calificó como “una levantada de bandera de discordia”. Ravignani metafóricamente dirá de ella que es “la chispa que enciende la hoguera federal”. Creemos que es un instrumento de gobierno que demuestra el conocimiento por los congresistas de doctrinas y textos constituyentes, pero también al par el profundo desconocimiento de la realidad argentina que la Constitución tenía que normar.

El Congreso Nacional de 1816-1820, además de su función constituyente ejerció el Poder Legislativo con una gran amplitud que va desde la solución de peticiones personales de diversa índole hasta leyes como la de la bandera mayor que hacen a la expresión misma de la nacionalidad.

En tanto, la tensa situación del litoral ha de clausurar esta etapa que enmarca el Congreso de 1816-1820, con la caída del Directorio y el Congreso y el comienzo de lo que ha dado en llamarse el *aislamiento provincial*. Aislamiento cuya mejor expresión es la Buenos Aires de Martín Rodríguez y Bernardino Rivadavia y cuya fórmula, poco antes la había dado Estanislao López cuando en el Manifiesto con el que acompaña su ESTATUTO dice: “Queriendo nosotros evitar los golpes de la arbitrariedad nos hemos reconcentrado en nuestro suelo, fijando en él los resortes de nuestra suerte y el sostén de nuestra libertad. Mantendremos nuestro Estado y en el fallecimiento de la guerra civil entraremos al todo de esa gran Nación que esperan ambos mundos”<sup>65</sup>.

Ricardo Levene fue uno de los primeros historiadores en explicar el gran cambio de 1820 y demostrar que no responde a ese cómodo rótulo de *Anarquía* con el cual se lo mostró durante tantos años. Porque si la etiqueta clasificaba de esa manera, el contenido no respondía a la clasificación.

Es Joaquín Pérez quien agudamente señala los *dos mundos* que a los pocos años de la Revolución de Mayo estaban

<sup>65</sup> PROVINCIA DE SANTA FE, *Leyes y decretos*, Santa Fe, 1925, t. I, pág. 82.

enfrentados en el escenario político del país. "La médula del uno se rezumaba en una minoría ilustrada hecha carne en la logia *Lautaro* que con mano férrea gobernaba desde Buenos Aires y su poder se enseñoreaba en las comarcas provincianas representadas en el Congreso de Tucumán. El otro mundo era el de las Provincias que formaban la Liga de los Pueblos Libres de inspiración artiguista <sup>66</sup>.

La lucha entre el Directorio y los caudillos del Litoral que venía arrastrándose con pausas de treguas y armisticios desde 1814 se encrespa en busca de su decisión a fines de 1819, convencidos los caudillos del propósito de entregar a los portugueses nuestra Banda Oriental <sup>67</sup>.

Pueyrredón había renunciado y sido reemplazado por Rondeau decidido a poner fin a la lucha. Los preparativos militares del Director eran formidables. "Su plan —dice Mitre— era concentrar todos los ejércitos de la República en la provincia de Buenos Aires y formar una masa de ocho a diez mil hombres" <sup>68</sup>.

Los ejércitos de San Martín y Belgrano reciben órdenes terminantes "para que se predispongan para esta guerra y actúen activamente". Los días 8, 13 y 16 de octubre, se reitera a San Martín la orden de marchar sobre el litoral con la división acantonada en Mendoza. Pero San Martín no concurrirá con sus tropas a la guerra civil. Es el momento de su "desobediencia genial" que permitió la cruzada libertadora del Perú.

<sup>66</sup> JOAQUÍN PÉREZ, *Historia de los primeros gobernadores de la Provincia de Buenos Aires. El Año XX desde el punto de vista político-social*. La Plata, 1950, pág. 5. La obra de Levene a que se alude es *La Anarquía del Año XX en Buenos Aires desde el punto de vista institucional*, Buenos Aires, 1933.

<sup>67</sup> GIANELLO, *Historia del Congreso de Tucumán*. pp. 487-504.

<sup>68</sup> BARTOLOMÉ MITRE, *Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina*, 4<sup>a</sup> y definitiva edición, Buenos Aires 1887. Se ocupa extensamente de la conomación del Año XX en los capítulos: XL, XLI, XLII, XLIII, XLIV y XLV. GIANELLO, *Estanislao López*, ed. cit. pp. 84 y ss. con transcripción de documentos existentes en el Archivo de la Provincia de Santa Fe.

El dispositivo bélico directorial se resquebraja y derrumba: el ejército de Belgrano comandado, por enfermedad de su jefe, por el general Fernández de la Cruz se subleva el 8 de enero de 1820 en *Arequito* a las órdenes de Bustos. En Cuyo se subleva Mendizábal con el batallón 1º de Cazadores de los Andes. Ni sombra queda del aguerrido ejército que debía someter la rebeldía de los anarquistas del litoral, no obstante Rondeau salió con las fuerzas que había reunido en Buenos Aires y su campaña. El choque se produjo en *Cepeda* el 1º de febrero de 1820 bajo el quemante sol del mediodía. Una carga homérica decidió la batalla: Balcarce con la disciplinada infantería porteña formada en cuadros se retiró en orden hacia San Nicolás.

Las fuerzas federales continuaron su avance y Estanislao López envía un ultimátum al cabildo de Buenos Aires, que se había hecho cargo del gobierno, en el que le propone el término de la guerra a cambio de la desaparición del Directorio y del Congreso<sup>69</sup>. Casi simultáneamente Ramírez y López expedían una *Proclama al Pueblo de Buenos Aires*. Con rápida sucesión se producen los hechos: Soler encargado de la defensa de la plaza, firmó un armisticio con los caudillos del Litoral; el 11 de febrero cesaban Directorio y Congreso; el 16 se constituye en la Junta de Representantes de la Provincia que en la madrugada del día 17 eligió a Manuel de Sarratea gobernador provisorio.

Hubo una exigencia más “la disolución del actual cuerpo municipal”; fue concedida se prorrogó el armisticio firmado en Luján y el 23 de febrero de 1820 fue firmada en la Capilla del Pilar “La Convención hecha y concluida entre los gobernadores don Manuel de Sarratea de la Provincia de Buenos Aires, de Santa Fe don Estanislao López y el de Entre Ríos don Francisco Ramírez, con el fin de poner término a la guerra suscitada entre dichas provincias, proveer a la seguri-

<sup>69</sup> DIEGO LUIS MOLINARI, *¡Viva Ramírez!* Buenos Aires 1938, pp. 137 y ss.

dad ulterior de ellas y concentrar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal, a cuyos fines se han convenido los siguientes artículos”<sup>70</sup>.

Las disposiciones de esta Convención fueron complementadas por otras convenidas por separado y referidas a ayuda militar a los caudillos, especialmente a Ramírez, que constituyen los llamados “Tratados secretos del Pilar”<sup>71</sup>.

## V

### FORMACION DEL PODER LEGISLATIVO EN SANTA FE LAS LUCHAS POR LA AUTONOMIA. EL ESTATUTO DE AGOSTO DE 1819

Santa Fe, Tenencia de Gobierno de la Gobernación Intendencia de Buenos Aires, aspiró desde el momento inicial de la Revolución de Mayo a su autonomía como provincia. En 1810 había solicitado a la Primera Junta que fuese nombrado teniente de gobernador un santafesino: Francisco Antonio Candiotti. No fue escuchada la aspiración santafesina y Buenos Aires siguió nombrando gobernadores extraños al medio.

En tanto, y a partir del Exodo del Pueblo Oriental al Ayuí en Entre Ríos, había adquirido relevante prestigio en las provincias litorales José Artigas, defensor de la forma federal de gobierno. Santa Fe buscó el apoyo de Artigas para lograr su autonomía y el caudillo lo prestó decididamente en la revolución popular de 1815 cuando “el ejército desarmado” como dice el cronista Urbano de Iriondo obligó a renunciar al

<sup>70</sup> MUSEO HISTÓRICO DE SANTA FE, *Tratado del Pilar*, original enmarcado y expuesto en exhibición en la sala principal.

<sup>71</sup> A los tratados secretos del Pilar, se refiere Mitre que cita fuentes documentales; les ha dedicado eruditas páginas. RICARDO PICCIRILLI en *San Martín y la política de los Pueblos*, op. cit. pp. 214-223; también JOAQUÍN PÉREZ, en *Artigas, San Martín y los proyectos monárquicos en el Río de la Plata*, pp. 233 y ss. y LEVENE, op. cit., ha publicado constancias documentales de la ayuda recibida por Ramírez.

general Eustoquio Díaz Vélez designado desde Buenos Aires y eligió gobernador a Francisco Antonio Candiotti<sup>72</sup>.

Conjuntamente con el gobernador fue elegida una Junta o SOBERANIA como ella misma se autodenomina y como la llama el cronista Díez de Andino. La integraban diez representantes predominando por su número los religiosos regulares<sup>73</sup>.

Nace así el PODER LEGISLATIVO en la provincia de Santa Fe y aquella SOBERANIA recibirá en la documentación oficial el nombre de Junta de Representantes y tal denominación le dará cuatro años más tarde la primera constitución provincial del país: el Estatuto del 26 de agosto de 1819, llamado comúnmente el Estatuto de López.

La reacción del cabildo fue inmediata a la elección de la Soberanía. Surgida ésta de la misma elección popular que eligió a Candiotti el 23 de marzo, prácticamente al otro día el Cabildo y Soberanía entraron en conflicto. Es que el Cabildo estaba acostumbrado a ejercer el gobierno; indirectamente, por lo común, por su influencia sobre los tenientes de gobernador; directamente, más de una vez, y en circunstancias de real peligro como pestes o las luchas contra los lusitanos o contra los indios. Tenía honrosa tradición y lo integraban los vecinos de mayor prestigio en aquella comunidad. Con entereza había enfrentado a Virreyes, como a Vértiz, defendiendo el privilegio de *Puerto Preciso* que la ciudad detentaba.

Ve el Cabildo que la Soberanía tiene directo origen popular y que, elegida "para tratar y nombrar empleos" como dice Díez de Andino se iba arrogando funciones de co-gobierno. Considera además que es un organismo inútil y reclama el gobernador Candiotti solicitando sea suprimida.

<sup>72</sup> URBANO DE IRIONDO, *Apuntes para la historia de Santa Fe*, Santa Fe 1876, pp: 33 y ss. MANUEL M. CERVERA, *Historia de la ciudad y provincia de Santa Fe*, Santa Fe, 1907, t. II, p. 368 y ss.

<sup>73</sup> MANUEL IGNACIO DíEZ DE ANDINO, *Diario de Don. . . Crónica Santafesina 1815-1822*, Rosario 1931, pág. 27; la obra tiene excelentes notas del historiador JOSÉ LUIS BUSANICHE.

Candiotti presionado por amistades íntimas y por su misma familia muy religiosa —como él mismo lo era— no quiso inicialmente clausurar esa “Junta de frailes” y dispuso que Artigas, “el Protector de los Pueblos Libres, de los que Santa Fe forma parte arbitre en esta contienda entre la Soberanía y el Cabildo”.

Artigas dio su fallo en favor del Cabildo y por la supresión de la Junta o *Soberanía* pero ésta no dejó de ejercer sus funciones desde ese día de abril de 1815 en que fue popularmente elegida por el cabildo abierto y durante casi un año hasta producirse la revolución de Mariano Vera en marzo de 1816. Esta supervivencia se debe a circunstancias que no conocemos. ¿Hubo un acuerdo con Artigas? ¿Al alejarse éste de Santa Fe, los mismos santafesinos liman las asperezas entre personas que eran las más representativas en la ciudad? Lo cierto es que hasta las relaciones directas entre ambos cuerpos se hacen menos ásperas y juntos ambos adoptan importantes medidas de orden educativo, militar y administrativo. Juntos solicitan del gobierno de Buenos Aires ayuda en armamentos para la lucha contra el indio, juntos envían comisionado a Mariano Vera; y juntas ambas corporaciones reciben el pedido del gobernador Candiotti para que “dado su enfermedad encarguen el gobierno a la persona que corresponda”.

Este hecho produce un nuevo rompimiento entre la Junta y el cabildo, ya que la *soberanía* convoca de inmediato, no acudiendo el cabildo que fue invitado “por no aceptar esa notificación” dice Cervera. Así fue elegido gobernador interino Juan Francisco Tarragona —ex-diputado por Santa Fe a la Junta Grande— y hombre considerado antiartiguista y partidario de los porteños.

Candiotti no obstante su gravedad, y ante la nueva división, nombra gobernador delegado a Pedro Tomás de Larrechea el hombre fuerte del cabildo y decidido partidario de Artigas. Entre tanto avanzaba sobre la ciudad el Ejército de Observación al mando de Viamonte que recibe las protestas

de la Soberanía por la designación de Larrechea y quejas del cabildo por las facultades que se arrogara la Soberanía en la elección de Tarragona.

El jefe directorial contestó “no haber venido a Santa Fe a poner un gobierno” pero lo real es que procediendo con gran habilidad habrá en Santa Fe gobernador de su agrado. El mismo Viamonte envió la documentación de estos hechos al gobierno y fueron publicados por la *Gazeta* bajo el título *Sucesos en Santa Fe* en la Extraordinaria del martes 12 de setiembre de 1815<sup>74</sup>.

El 2 de setiembre se reunió el Congreso o cabildo abierto convocado por la Junta eligiéndose gobernador a Tarragona y resolviéndose la restitución de Santa Fe a su condición de Tenencia de Gobierno dependiente de Buenos Aires.

Elevar al Director los S. S. de la Soberanía una memoria de los actos por ella realizados y resuelve suspender sus sesiones. Recibirá honrosa respuesta en las que son alabados “su patriotismo y ponderación”, pero el Director Alvarez Thomas la suprime, pues a Santa Fe, Tenencia de Gobierno, no le correspondía tener Junta de Representantes.

La tranquilidad era aparente, como aparente “la convicción sincera para restituirse a la protección de la Capital”<sup>75</sup>. Los santafesinos sólo esperaban una oportunidad favorable para expulsar de su territorio de las fuerzas de Buenos Aires. La oportunidad se presentó en marzo de 1816 cuando el Ejército de observación sobre Santa Fe se vio debilitado por haber salido dos fuertes contingentes con destino a los ejércitos del Perú y al que organizaba San Martín en Mendoza.

Estalla entonces la Revolución de marzo de 1816 acaudillada por Mariano Vera y que contó con el apoyo militar de Estanislao López que sublevó en *Añapiré* la primera Compañía

<sup>74</sup> *Gaceta de Buenos Aires (1810-1821)* reproducción facsimilar dirigida por la *Junta de Historia y Numismática Americana*, t. IV. Años 1814 a 1816. Buenos Aires 1912, pp. 351 a 356.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pág. 354-355 nota dirigida por Tarragona y los capitulares el 4 de setiembre al Supremo Director de Estado Ignacio Alvarez.

de Blandengues. Tras rudo luchar Viamonte resolvió capitular “a espaldas de la Aduana Vieja”<sup>76</sup> que había sido su último baluarte.

Mariano Vera se hizo cargo del gobierno mientras avanzaba desde San Nicolás un fuerte contingente del Ejército al mando del coronel Mayor de los Húsares de la Unión D. Eustoquio Díaz Vélez. La situación política era muy confusa en Buenos Aires. Ello conducirá a la firma del Acuerdo de Santo Tomé “como paso previo para ajustar tratados de unión y paz verdaderas”<sup>77</sup>.

Estos tratados definitivos no serían firmados no obstante las negociaciones realizadas. Artigas se manifestó contrario al acuerdo de Santo Tomé; las hostilidades fueron rotas nuevamente; Seguí quedó con su diploma de diputado al Congreso de Tucumán sin poderlo presentar y ejercer su función<sup>78</sup>; Díaz Vélez se apoderó de la ciudad pero quedó prácticamente sitiado en ella y debió retirarse. Se realizan las gestiones pacificadoras de la Misión Funes, pero el déán no tenía instrucciones para tratar con el Jefe de los Orientales y su gestión fracasó como la anterior<sup>79</sup>.

Vera en su breve gobierno se desempeñó con acierto y tomó adecuadas medidas pero no quería ligar su política demasiado estrechamente a la acción de Artigas que, como en 1815, tenía su baluarte en los hombres del Cabildo. Hubo reiteradas quejas del gobierno absolutista por parte de Vera y el 15 de julio de 1818 un grupo de vecinos pidió al Cabildo se convocase al pueblo para elegir gobernador. En esta ocasión el Dr. Juan Francisco Seguí —al que consideramos uno de los principales redactores del Estatuto de 1819— habló en los corredores del ca-

<sup>76</sup> DIEZ DE ANDINO, *op. cit.* pág. 45 y 46, narra circunstanciadamente los hechos de esta capitulación el Domingo 31 de marzo de 1816.

<sup>77</sup> CIANELLO, *Historia del Congreso de Tucumán*; pp. 168-178.

<sup>78</sup> JOSÉ CARMELO BUSANICHE, en *Hechos y hombres de Santa Fe, segunda serie*, pág. 101 cita la carta de Seguí referente a la no ratificación de los tratados.

<sup>79</sup> ARCHIVO GENERAL DE SANTA FE. Archivo de Gobierno, Apéndice 1 ½, fol. 129.

bildo exponiendo la necesidad de que fuera sancionada una constitución antes de la elección de gobernador, "para que el gobernante se guiase por ella". El pueblo estaba decidido a que fuese Vera quien lo gobernase como lo estaba el grupo capitular a impedirlo, entonces Estanislao López para evitar la guerra civil se hizo cargo del gobierno de la Provincia y con su decidida y patriótica actitud cortó de raíz la anarquía y los enfrentamientos <sup>80</sup>.

Apenas hecho cargo del gobierno debe salir a defender la autonomía de la provincia como lo hará en esta campaña, en la que lucha contra los generales Balcarce y Bustos. La índole de este trabajo no nos permite extendernos en esa agenda bélica pero sí cabe destacar que historiadores militares especializados han estudiado esta campaña de López y señalado la capacidad del brigadier como estratega y como táctico <sup>81</sup>.

Despejando el peligro de la invasión, López aprovecha fecundamente la tregua para su obra de gobernante. Hemos tratado de demostrar, en una biografía del Brigadier, que es una constante en la dimensión histórica del caudillo santafesino buscar la paz inmediatamente de cada triunfo suyo y en esa paz construir el cimiento para la esperada organización de la República <sup>82</sup>. Por ello aprovechará esa tregua fecunda para dar con el ESTATUTO del 26 de agosto de 1819 la primera constitución que tenga una provincia argentina.

López se había hecho cargo del gobierno para impedir la lucha interna, pero apenas regresa victorioso de su campaña en defensa de la autonomía provincial, dirige al Cabildo un oficio, datado el 18 de junio de 1819, en el que dice: "Llamado por la salud pública me hice cargo de un mando que no se confió a mi mando por la voluntad expresa del Pueblo Soberano. Las cir-

<sup>80</sup> GIANELLO, *Historia de Santa Fe*, pág. 212.

<sup>81</sup> LEOPOLDO R. ORNSTEIN, *López militar*; ARISTÓBULO MITTELBACH, *Del Fraile muerto al Gamonal en Jornadas Históricas del Brigadier Estanislao López, Santa Fe 1938*, t. II.

<sup>82</sup> GIANELLO, *Estanis'ao López. Vida y obra del Patriarca de la Federación*, Santa Fe, 1955.

cunstances parecían legitimar un ejercicio que, en otras, debía llamarse usurpación". Luego de referirse a los combates de la reciente campaña, agrega: "La provincia es libre y el primer acto de esta prerrogativa debe sellarse por el nombramiento de la Suprema autoridad"<sup>83</sup>.

Se practicó la elección el 8 de julio y López asumió el gobierno elegido por su pueblo. La misma Junta Electoral que eligió al Brigadier redactó un Reglamento o Estatuto en el que el gobernador encontró "el origen de las convulsiones intestinas, el germen de los partidos y la disposición más favorable a la anarquía". Por lo que de inmediato resuelve: "El Estatuto de V.V.S.S. queda repelido y sin efecto"<sup>84</sup>.

No se conocen las disposiciones del Estatuto repelido, aunque al parecer hubo varias copias de él. "Varios ejemplares han corrido y en mi despacho podéis ver alguno con toda libertad" dirá López en su Manifiesto de 26 de agosto que acompaña a la primera constitución de la provincia<sup>85</sup>. Y es entonces, en reemplazo del rechazado Estatuto que presenta al Cabildo el del 26 de agosto del que se ha dicho con verdad que "era la más rotunda afirmación de fe republicana y federal que se había oído desde 1810"<sup>86</sup>.

Lo envió acompañado de un Manifiesto que revela su profundo conocimiento de la realidad y su esperanza magnífica de ser tenaz obrero en la tarea de la Organización. Se refiere a la necesidad de dar normas para el funcionamiento del gobierno de la provincia, de reconcentrar la acción en el ámbito provincial, y así, interiormente organizados, dar el modelo y el molde para la organización general cuando al

<sup>83</sup> A.G.S.F. *Archivo de Gobierno*. Apénd.ce 1 ½ fol. 274.

<sup>84</sup> *Ibidem* fol. 259.

<sup>85</sup> *Leyes y Decretos de la Provincia de Santa Fe. Recopilación Oficial*, Santa Fe 1925, t. I. pp. 80-82. Manifiesto que hace a sus paisanos el Gobernador de la Provincia al dar el Reglamento Provisorio para la dirección general.

<sup>86</sup> JOSÉ LUIS BUSANICHE, *Estanislao López y el Federalismo del Litoral*, pág. 102.



término de la guerra civil “entremos al todo de esa gran nación que esperan ambos mundos”.

Es la política de realidad que imponen las circunstancias: el reconcentrarse en sí misma la entidad Provincia. Es la política inmediatamente imitada por las demás hermanas argentinas, comenzando por Buenos Aires, y que por medio del régimen de Pactos llegarán a la anhelada Organización. Por ello en el Manifiesto deja vibradora y esperanzada su consigna: *Fijar sistema a la posteridad.*

El Estatuto de 1819, llamado también *Reglamento*, determina en la Sección II *Representación de la Provincia*, uno de los grandes principios del derecho público argentino que nace en los días mismo de Mayo: el de que la Soberanía reside originariamente en el pueblo y éste se expedirá por el órgano de su representación (art. 6). Es la concreción jurídica del voto de Saavedra en el Cabildo Abierto o Congreso General del 22 de Mayo: y que no quede duda de que es el pueblo el que confiere la autoridad o mando, y es el principio ya establecido en los ensayos y proyectos constituyentes que no pudieron ser aprobados pero que hicieron camino y fundaron doctrina: era el principio del Reglamento Provisorio de 1817 establecido en los tres amplísimos artículos de la Sección II, Capítulo Unico, *del Poder Legislativo.*

Nace así constitucionalmente el PODER EJECUTIVO con el nombre de *Representación de la Provincia*, en la provincia de Santa Fe y según las disposiciones de los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del Estatuto de 1819. Los representantes a los que el artículo 7 determina *comisarios*, como llama Rousseau a los legisladores, son doce: ocho comisarios por la Capital, dos por el Pueblo y la campaña de Rosario; uno por el de Coronda y otro por el partido de San José del Rincón. Duran dos años en sus funciones: Al fin de cada bienio —dice el artículo 8— se elegirán dichos comisarios por sus departamentos respectivos.

El artículo 9 establece las facultades. “Su objeto será nombrar la corporación del Cabildo por el término acostum-

brado” y luego, en concepto que permitió por su vaguedad ampliar en mucho las facultades de la Cámara o Sala de Representantes, dice: . . . “y expedir las funciones que designen los artículos”.

Y el artículo 10 determina que “Evacuadas las diligencias que expresa el artículo anterior, fenece el ejercicio de la representación”<sup>87</sup>.

Pero la vida misma de los Pueblos, la que hace el derecho, y las circunstancias históricas determinaron al Poder Legislativo facultades que no fijaba el Estatuto. Es así que el gobernador López en enero de 1821 interpretando con amplitud los artículos 10 —término del mandato— y 9 en lo referente a tribuciones, dada “la multiplicación de los casos” determina que permanezca en ejercicio sin necesidad de convocación especial del Ejecutivo y establece su tratamiento que será “de Honorable y V.S. en Cuerpo”<sup>88</sup>.

*La Honorable Junta Representativa* trató de numerosas, variadas e importantes materias. Cuando hubo que realizar negociaciones de paz con Buenos Aires eligieron a quienes debían realizarlas y también a los que, integrando la H. Junta debían preparar las Instrucciones para aquellos y someterlas a la aprobación de la Junta; aprobaron la bandera santafesina a propuesta del Sr. Gobernador que acompañó seis diseños para que la H. Junta “se digne adoptar uno de ellos” (acta de la sesión del 11 de abril de 1821)<sup>89</sup>. El acta del 29 de noviembre de 1821 de toma de posesión de los nuevos Representantes demuestra claramente que los hechos habían determinado amplísimas facultades al Poder Legislativo, pues el acta textualmente dice: “habiéndose recibido los Señores que constan en el acta anterior, por Diputados de la Provincia con facultades generales para promover el mejor bien de la misma”<sup>90</sup>. Era el objeto tan amplio y las facultades trascendieron tanto a las de la mera letra del Estatuto que abarcaron desde la do-

<sup>87</sup> y <sup>88</sup> *Leyes y Decretos*, ed. cit. pág. 73 y pág. 113 respectivamente.

<sup>89</sup> y <sup>90</sup> *Ibidem. Sesiones de la H. Junta Representativa*, pág. 121 y 127 respectivamente.

tación de un maestro hasta la creación de papel moneda legislando de acuerdo con "la multiplicación de los casos que ocurren".

Las disposiciones del Estatuto de López rigieron hasta la sanción de la Constitución de 1841 que determinará las atribuciones del Poder Legislativo en tanto durante el gobierno del Brigadier aquellas fueron mucho más amplias que lo que refleja la fría lectura de su Estatuto.

Difiere la opinión de los historiadores al adjudicar la paternidad del Estatuto santafesino de 1819. Ramón J. Lassaga en su *Historia de López* considera su posible redactor a D. Agustín Urtubey, teniente coronel, hombre de clara inteligencia y de algunas lecturas. Aníbal S. Vázquez al estudiar la influencia de López en la política entrerriana, afirma que el Estatuto es obra de López, y Dana Montañó dice: su estilo coincide en nuestra opinión con el de López. Cabe destacar que no aportan argumentos ni comprobaciones que cimenten la opinión.

Atribuyen otros el Estatuto al Dr. José de Amenábar que actuara activamente en julio de 1818 cuando López asume el gobierno, pero cabe advertir que en agosto de 1819 no era Amenábar hombre de consejo de López como lo fue en los últimos años de la vida del Brigadier <sup>91</sup>.

Juan Alvarez dice que "el estatuto deja entrever la pluma de colaboradores letrados" y Juan P. Ramos y otros historiadores lo consideran obra del Dr. Juan Francisco Seguí <sup>92</sup>.

Hasta que no aparezca el documento que nos dé la certeza acerca de quien redactó el Estatuto de 1819, cabé pensar que fue redactado por un colaborador de las calidades intelectuales de Seguí y que el gran santafesino dio algunas instrucciones sobre todo en lo atinente a la Soberanía de la

<sup>91</sup> RAMÓN J. LASSAGA, *Historia de López*, Santa Fe 1881; ANÍBAL S. VÁZQUEZ, *Del pasado entrerriano*, Santa Fe 1946; SALVADOR M. DANA MONTAÑO, *La autonomía de Santa Fe y sus orígenes*, Santa Fe, 1943.

<sup>92</sup> JUAN ALVAREZ, *Historia de Rosario*, Buenos Aires 1943, pág. 225. RAMOS, op. cit.

Provincia y al robustecimiento de la autoridad gubernativa <sup>93</sup>. El Dr. Juan Francisco Seguí, padre del famoso constituyente de su mismo nombre, había nacido en Santa Fe el 31 de diciembre de 1774 y estudiado en Buenos Aires en la Universidad de Chuquisaca participando en los acontecimientos de 1809 precursores de nuestra Revolución de Mayo. Asistente al Cabildo Abierto del 22 de Mayo de 1810 votó por la deposición del virrey y tenía convicciones muy firmes sobre la soberanía del pueblo. Zorraquín Becú se refiere a su voto en el Cabildo Abierto <sup>94</sup>. Era decidido partidario de López cuando éste asumió el gobierno y desempeñó a su lado las más importantes funciones. Era además un convencido de la necesidad de una Constitución y en el acto eleccionario del 16 de julio de 1818 había proclamado ardientemente al pueblo afirmando que "no podría haber buen gobernador mientras no hubiese constitución que lo guiase". Pero lo fundamental es que la Constitución santafesina esta bien llamada ESTATUTO de López y fue uno de los primeros y el principalísimo acto de gobierno, realizado a conjuros de ese obstinado anhelo que ha de regir la vida toda del Brigadier y que es el de organizar a la República bajo la forma republicana, representativa y federal.

## VI

### BUENOS AIRES, FORMACION DEL PODER LEGISLATIVO

El acaecer histórico siempre determinante de los hechos en la vida de los pueblos es, como pocas veces, tan claro, definido y notorio en esta etapa que va a originar el nacimiento de las instituciones en la Provincia de Buenos Aires. Es la etapa signada por la lucha entre los *directoriales* y los

<sup>93</sup> GIANELLO, *Estanislao López*, cit. pp. 73-75.

<sup>94</sup> RICARDO ZORRAQUIN BECU, *La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo* en R.I.H.D.A., Nº 11, Buenos Aires 1960, pág. 57.

partidarios y de las autonomías provinciales a los que la prensa porteña llama comúnmente “los anarquistas del Litoral”.

El proceso determina al Director Posadas, presionado por los hechos, a dar el decreto del 10 de setiembre de 1814 por el que creó la Provincia de Entre Ríos<sup>95</sup> con lo que creyó descomprender un importante sector territorial que era prácticamente un campamento alzado en armas. La medida no tuvo el efecto político perseguido y Entre Ríos fue invadida —como ya lo había sido en los tiempos de Holmberg<sup>96</sup> el derrotado en *El Espinillo* en 1814— en 1817 y 1818 por expediciones mandadas respectivamente por el coronel Luciano Montes de Oca y el general Marcos Balcarce<sup>97</sup>. A poco de derrotado Balcarce por Ramírez en el *Saucesito* era invadida Santa Fe por fuerzas directoriales con el resultado que hemos visto en páginas anteriores y se llega al Armisticio de San Lorenzo (12 de abril 1819). “Así terminó por un momento esta guerra del litoral —escribe Mitre, y agrega— los contendores volvían a encontrarse en el punto de partida y el armisticio no era sino una tregua”.

Artigas nunca había estado de acuerdo con la firma del Armisticio de San Lorenzo y cuando López envió a Cosme Maciel al campamento de Purificación para que explicase al Protector el alcance de lo acordado, fue lapidaria la respuesta de Artigas: “menos doloroso me hubiera sido un contraste en

<sup>95</sup> *Registro Nacional*, I, Número 708 dado por Posadas con refrendo de Viana fue creada también la provincia de Corrientes y determinada como capitales: la villa de la Concepción del Uruguay, para Entre Ríos, y la ciudad de Corrientes para la provincia de su nombre. Art. 4. *loc. cit.* pág. 283.

<sup>96</sup> Sobre la actuación de Holmberg en Entre Ríos y la derrota en el Espinillo a manos del caudillo entrerriano Eusebio Hereñú. VIDE FACUNDO A. ARCE y MANUEL DEMONTE VITALI, *Artigas. Heraldo del federalismo rioplatense*, Paraná 1950. Estanislao López era oficial de las derrotadas tropas de Holmberg y con otros oficiales prisioneros de Artigas cursó al Director Posadas una importante nota que la citada obra reproduce en su Apéndice N° 15.

<sup>97</sup> LEONCIO CIANELLO, *Historia de Entre Ríos*, Paraná 1951, Cap. XIV, p. 219 ss.

la guerra". Insistirá como única base de pacificación en la lucha conjunta contra los invasores de la Banda Oriental <sup>98</sup>.

Los acontecimientos llevan a la batalla de *Cepeda* y a la firma del Tratado del Pilar. Apenas conocida la derrota de las fuerzas de Rondeau, Buenos Aires vive horas de pánico, de enterezas, de desesperanza; sobre todo de confusión: aquellos momentos que la pluma de Vicente Fidel López ha revivido con luces y sombras de realidad <sup>99</sup>.

López y Ramírez han exigido, en primer lugar, como precio de la paz la cesación del Directorio y del Congreso que, "abandonados por militares y capitulares", murieron —como dice Joaquín Pérez— el 11 de febrero de 1820 con todo el sistema de ideas que representaban <sup>100</sup>.

El Cabildo se convierte en *Cabildo Gobernador*, pero los jefes federales le desconocen representatividad y ratifican su decisión de tratar solamente con un gobierno popular elegido libre y espontáneamente y es así como se realiza el cabildo abierto del 16 de enero de 1820 fundamental en la historia institucional de la Provincia de Buenos Aires.

El abierto del 16 de febrero tenía que crear la nueva entidad u órgano representativo de la Soberanía —dice Levene— y se resolvió que cada ciudadano votase por dos personas y que las doce que resultasen con más votos integrasen la JUNTA DE REPRESENTANTES DEL PUEBLO <sup>101</sup>. Eran atribuciones de la Junta: proceder inmediatamente al nombramiento de gobernador de la Provincia con encargo de ponerla

<sup>98</sup> MOLINARI, *op. cit.* pág. 65. HERNÁN F. GÓMEZ en su documentada obra *El general Artigas y los hombres de Corrientes* publica importantes documentos que demuestran la actitud de Artigas ante la firma del Armisticio de San Lorenzo, entre ellos, en oficio cursado al cabildo correntino el 21 de mayo de 1819 que dice: Ya el pueblo de Santa Fe ha tocado las fatales consecuencias de esta intriga por grosera y esperando escarmentar la osadía de los porteños con un nuevo rompimiento regresó ayer el comisionado del pueblo de Santa Fe ansioso de llevar adelante esta idea, *op. cit.* pág. 200.

<sup>99</sup> VICENTE FIDEL LÓPEZ, *Historia de la República Argentina. Su origen, su revolución y su desarrollo político hasta 1852*, Buenos Aires 1888, t. VIII, p. 86.

<sup>100</sup> JOAQUÍN PÉREZ, *op. cit.* pág. 25.

en estado respetable de defensa y ofensa; resolver sobre el cese o continuación del actual Ayuntamiento (vale decir no se trata de la institución capitular, sino de las personas que en ese momento la integran); proponer al gobierno todas las medidas conducentes a una pacificación honrosa y estable; y, por último, el cabildo abierto otorgaba a la Junta de Representantes “todas las facultades necesarias, sin restricción alguna, en defensa de la salud pública”<sup>102</sup>.

“Así surgió de origen tan discutible —afirma Levene— y en la hora más peligrosa de la borrasca la institución típica del gobierno federal formadora de la autonomía de la Provincia de Buenos Aires, iniciándose su primer período legislativo”.

Apenas constituida esta primera legislatura eligió por presidente a un hombre fogueado en la lucha de las asambleas y en la dialéctica de los debates: al Dr. Juan José Paso, el del Cabildo Abierto del 22 de Mayo, el secretario de la Primera Junta y del Congreso de la Independencia.

Los caudillos del litoral no estaban satisfechos con la permanencia de los capitulares en sus cargos, como asimismo de la elección de algunos diputados de la Junta de Representantes. Ramírez dirigió un imperativo oficio al cabildo exigiendo su cese; Soler, por su parte, le decía: “si se quiere terminar la guerra es preciso disolver el actual cuerpo municipal”<sup>103</sup>. El cabildo renunció y la Junta de Representantes se “autodepuró”, como se ha dicho, con la espontánea eliminación de Paso y del Dr. Vicente Anastasio de Echeverría, señalados en el oficio de Ramírez.

Sarratea elegido gobernador por su vinculación con los caudillos, firmó con éstos el Tratado del Pilar al que ya nos hemos referido. Interesadamente se hizo circular en Buenos Aires la noticia de la existencia de tratados secretos, de una rendición incondicional y de la entrega de gran cantidad de armamento a Ramírez. Todo esto tenía por finalidad consigui-

<sup>101</sup>, <sup>102</sup>, <sup>103</sup> y <sup>104</sup> RICARDO LEVENE, op. cit. pp. 257 y ss.

## DON ILDEFONSO RAMOS MEXIA, Gobernador y Capitan General de esta Provincia &c. &c.

Por cuanto la Honorable Junta de Representantes de la Provincia se ha visto con fecha de ayer discurrir la composición del Interim siguiente:

En circunstancias de considerar en riesgo el orden y tranquilidad de la provincia, y de prevenir males de mayor bulto y consecuencia, ha juzgado de su deber y lo ha resuelto esta Honorable Junta en virtud de la legislación que debe distinguirse con especialidad al Gobernador en disposición de expedirse con libertad, prontitud, y franqueza, de modo que sea defecto de instrucción o facultades no pida el país molestado de guerra, y sean una clara justificación y firme base para sus resacas imprevistas, como se declara en la V. E. en caso de Gobernador no presente por el tiempo que se indica el reglamento Provincial, y para que surja en sus defectos y vacíos, según sea de sus principales intenciones que sea inmediatamente completada todo el lleno de facultades en la política, económica, y militar por el espacio de ocho meses, para cubrir la permanencia por los procedimientos contingentes a las sucesiones y sucesos que por sucesos se dictaron e introdujeron por la renuncia y esta ciudad; y así mismo tiene resuelto para el caso de ausencia de la primera administración de V. E. elegir, como lo ha hecho, un Consejo regio de su persona con este carácter en los casos que V. E. diese en su dictamen, quedando expedito para resolver lo que era necesario; y se declara en los que sigue, en virtud, como compuesto de los Señores Doctores D. Juan José Pardo, D. Tomás Manuel Ancherano, y D. Mariano Andrés, con dos suplentes para los casos de enfermedad, ausencia, o otro impedimento legal, que con el Sr. Bracamonte, D. Miguel Ancocheaga, y Sr. Manuel Hazaeruelaga Aguirre Espinosa, con especial obligación de colaborar V. E. en sus altas funciones con el tenor de los siguientes artículos:

1.º Que en virtud de la facultad atribuída en su estatuto V. E. en ejercer jurisdicción alguna civil, criminal o eclesiástica, ni a petición de parte, ni oficio de orden de auto de fe de justicia según las leyes, que establece el art. 5.º cap. 3.º de la ley del Reglamento Provincial del Congreso, así que por todo se entienda, según lo que expresa, o surtir de defensa 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.

2.º Que no pueda imponer pechos, ni contribuciones, ni sucosos de derechos de ninguna clase, directa ni indirectamente, por sí, o por medio de sus empleados, ni de la facultad sea para de diez céntimos mil pesos; deter-

minando a esta medida con acuerdo del Consejo, y pagado el ramo proporcionalmente a los prestamios respectivos de acuerdo por sus capitales y pechos.

3.º Que no pueda crear sus papel que el que se le ha destinado, para pólizas de fincas, con acuerdo del Consejo para gastos recurrentes de la defensa de la Provincia por espacio de un mes que en dicha póliza se refiera al pago de créditos pendientes.

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

5.º Que no pueda crear nuevos empleos ni promover grades de Comand. Mayor, Regidor, ni otros empleos arbitrarios, ni aumentar sueldos; pero sí podrá reformar los empleos si fueren necesarios en obsequio del servicio, y conveniencia pública.

6.º Que no podrá celebrar tratados de paz, ni alianzas, ni establecer negociaciones al intento con ningún Gobierno; ni declarar la guerra, sino con acuerdo y aprobación de esta Honorable Junta, y sólo en el caso de una necesidad, o guerra, o guerra a propósito, como una necesidad, podrá adoptar todas las medidas para su seguridad, y defensa, obrando inmediatamente contra los invasores, y dando inmediatamente cuenta a esta Corporación.

7.º En el caso que el Gobernador propietario de la Provincia no pudiese continuar en el mando por enfermedad u otro impedimento legal, que no fuere de larga permanencia de la Honorable Junta para declarar, según el nombramiento de sucesor, entrará a ejercer la función del Gobierno el Presidente del Consejo, debiendo dar cuenta inmediatamente al que lo sea de la Honorable Junta, para que traslade sus facultades, según lo su sucesivo.

Lo comencio a V. E. por que autorizado por bando solemnemente, y publicado por la prensa, luego se debió cumplimiento.

Dado en la ciudad de Valparaíso, a los 10 días del mes de Julio de 1820.—Francisco Astivia de Escalada, Presidente.—Felipe García de Zúñiga, Secretario.—Excmo. Señor Gobernador y Capitan General de esta Provincia D. Ildefonso Ramos Mexia.

Por tanto y para que llegue a noticia de todos, publico, como por bando a las once de este día, imprimiéndolo para su circulación, y mandando cumplirse de él en los lugares públicos y acostumbrados. Dado en Valparaíso a 7 de Julio de 1820.

**Ildefonso Ramos Mexia.**

Por Mandado de S. E.

DON JOSE RAMON DE BASABILVADO.

da excitar al pueblo contra Sarratea. Convocado a cabildo abierto fue elegido gobernador el general Juan Ramón Balcarce al que también se designó Capitán General, cargo militar que detentaba Soler. Balcarce no alcanzará a gobernar una semana, la pulla le llamó el *Hebdomadario* y la *Gazeta* denominaba a su gobierno "la farsa". Sarratea será repuesto en el gobierno por influencia de los caudillos.

Con referencia al PODER LEGISLATIVO es importante medida de Sarratea el bando del 1820 convocando a elección de los representantes de la Campaña "considerando la necesidad de constituir la representación íntegra de la Provincia". En la JUNTA DE REPRESENTANTES que se reunió el 30 de abril quedaron incorporados la casi totalidad de los diputados de la campaña. Esta incorporación dio poder a la Junta para oponerse a Sarratea, como lo hizo obligándolo a renunciar y nombrando a Ildefonso Ramos Mejía <sup>104</sup>.

La Junta de Representantes que al disponer el arresto de Sarratea se había declarado depositaria de la Soberanía de la Provincia <sup>105</sup> comenzó a trabajar en la redacción de la constitución, pero los acontecimientos al precipitarse en turbión obligarían al poder legislativo bonaerense a conceder facultades extraordinarias al gobernador y aprobar el breve Reglamento presentado en la noche del 29 de mayo por el diputado Juan José de Anchorena.

Este Reglamento que consta de siete artículos fue discutido y sancionado en las sesiones del 29 y 30 de mayo. "Cualquiera fuese su carácter, orgánico o circunstancial dice Levene, la verdad es que se discutía y se sancionaba enseguida la primera carta escrita de la provincia de Buenos Aires". "El Reglamento —dice Marfany— ha sido considerado como la primera Constitución de la provincia de Buenos Aires" <sup>106</sup>. Se ha dicho con verdad que aquella carta tenía la virtud de haber sido la síntesis de una experiencia histórica "resultante de los sufrí-

<sup>105</sup> y <sup>106</sup> ROBERTO H. MARFANY, Buenos Aires (1810-1829) en *Historia de la Nación Argentina*, publicación de la Ac. Nacional de la Historia, 4ª ed. vol. 9 pág. 38.

mientos padecidos y no teórica expresión de una doctrina constitucional”<sup>107</sup>. Por ello al conceder por la tensa situación interna de la provincia y por la guerra exterior (sic) con Santa Fe las facultades extraordinarias creaba un Concejo —consultivo o resolutivo según los casos a tratar— y ponía ciertos límites a la absoluta autoridad del Ejecutivo.

Por el artículo 6 del Reglamento, la Junta se fijaba facultades para resolver en los más graves asuntos de la vida de la provincia y como ocurrió con el Estatuto de López que no determinó específicamente, como en adecuada doctrina, las atribuciones de la Junta santafesina, ejerció ante la necesidad muy amplias facultades, legislando sobre variadas materias, lo mismo se da en el caso de la Junta de Representantes de Buenos Aires.

Conocidos son la dificultad y el tropiezo que signan casi todo el transcurso del Año XX en la Provincia de Buenos Aires, la puja armada por el poder, la lucha contra Santa Fe, las revoluciones, la ambición desatada de las facciones, hasta que la situación gubernativa se consolida con Martín Rodríguez apoyado por Rosas con sus Colorados del Monte dispuestos a que la campaña de Buenos Aires fuese “columna y sostén de las autoridades”.

Lograda la pacificación del Litoral por la Paz de Benegas, Martín Rodríguez, con su ministro Bernardino Rivadavia, emprende la obra de la reforma y organización de las instituciones de la Provincia. En lo que se refiere al PODER LEGISLATIVO, el 16 de julio de 1821 el gobernador se dirige a la H. Junta de Representantes a los “efectos de que fije su carácter y duplique al menos el número de sus componentes”.

Por sanción del 1º de agosto de 1821 la Sala de Representantes determinó duplicar el número de los S.S. Repre-

<sup>107</sup> LEVENE, *op. cit.* pág. 261.

sentantes y declaró su carácter de Constituyente \*. Sancionó la ley de sufragio universal otorgando este derecho "a todo hombre libre, natural del país o avecindado". Sancionó la famosa Ley de Olvido; ratificó el Tratado del 25 de enero de 1822 que tiene un firme propósito organizativo en aspiración nacional, pero que demuestra al par que Buenos Aires considera que debe ser ella quien dirija y encamine dicha Organización por lo que frustrará el Congreso convocado, por Bustos en Córdoba.

Tuvo este Poder Legislativo de Buenos Aires el ejercicio de sus facultades específicas como legislatura, las propias del poder constituyente y otras de índole municipal. Su nombre oficial es *Sala de Representantes*, aunque en varias publicaciones de la época se la llama Legislatura; ella misma se llamó en alguna ocasión Representación Provincial y el gobierno la denominó excepcionalmente Cuerpo Legislativo de la Provincia <sup>108</sup>.

Leyes sobre las más diversas materias fueron sancionadas por ella. Entre otras, la de 10 de mayo de 1821 prohibiendo el juego de la roleta (sic) <sup>109</sup>, la de 20 de febrero "Autorizando al Poder Ejecutivo a contener los abusos de la libertad de prensa"; la ley de elecciones de 14 de agosto de 1821 estableciendo el sufragio universal; la que determina la incompatibilidad del cargo de Representante con el ejercicio de la abogacía <sup>110</sup>; la de servicio militar de extranjeros de 10 de abril de 1821 que tendría graves secuelas de índole diplomática y militar <sup>111</sup>. Las leyes sobre corredores de comercio, de retiros

\* *Recopilación de las leyes y decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de Mayo de 1810 hasta fin de diciembre de 1835 con un índice general de materias. Primera parte. Buenos Aires. Imprenta del Estado. 1836. t. I, pág. 167, tiene aquí fecha 3 de agosto. (La recopilación fue hecha por D. Pedro de Angelis).*

<sup>108</sup> En el decreto sobre jubilación de empleados sin destino (28/8/1821) dice en su parte final... "obtendrán el goce de su jubilación conforme a las reglas que se estableciesen por el Cuerpo Legislativo de la Provincia". Vide. *Recopilación, etc. I, pág. 186.*

<sup>109</sup>, <sup>110</sup>, <sup>111</sup> y <sup>112</sup> *Recopilación de de Angelis. Loc. cit. 155, 156, 157 y 208 respectivamente.*

y premios, de contratos de aprendices de artes y fábricas, de consolidación de la deuda pública, de adjudicación de tierras, de creación de la Caja de Amortización; leyes todas importantes, al lado de las cuales hay sanciones de mera minucia de policía municipal como la que impone "multa de dos pesos a las carretillas que no se retiran de las calles" <sup>112</sup>.

El Poder Legislativo que tiende a afirmarse y ampliar su ámbito de acción, encontrará traba y oposición en los cabildos. Es evidente el papel político que entre nosotros desempeñaron los cabildos que las circunstancias convirtieron más de una vez en Cabildos-Gobernadores lo que les creó rivalidades y antipatías. Además no tenían, desde tiempo atrás, raíz popular: ya sea por la venalidad de algunos cargos en tiempos del rey, ya por el sistema de elección *inter pares* pues es sabido que cada primero de año los capitulares salientes elegían a los entrantes lo que se convirtió en la corruptela de una mera rotación pues reiteradamente se repiten los nombres en las nóminas de los integrantes del cabildo.

Por otra parte se habían convertido en un cuerpo aristocrático dominado por la oligarquía ganadera. Y siendo la ganadería prácticamente la única riqueza, sobre todo en estas llanuras litorales, constituía el cabildo un instrumento de poderío económico pues otorgaba las licencias, beneficios o permisos para "vacar" y las famosas "*vaquerías*" constituyeron importante factor de enriquecimiento.

Eran tan poderosos que en la famosa polémica FUNES-GORRITI la realidad histórica dará la razón al canónigo jujeño que consideraba a las ciudades cabeceras de cabildo bases de las futuras provincias, y no al Deán de Córdoba con su teoría de las Gobernaciones Intendencias.

Moreno uno de los que mejor conocían el régimen capitular al decir Mouchet <sup>113</sup> se refirió al Ayuntamiento "como al

<sup>113</sup> CARLOS M. MOUCHET en trabajo sobre el municipio publicado en la *Revista del Instituto de Historia del Derecho* "Dr. Ricardo Levene", afirma que Mariano Moreno es uno de quienes mejor conocían la institución capitular y que tenía profundo conocimiento de la legislación vigente sobre el

único cuerpo representativo, única imagen que en el ejercicio de sus facultades recuerda al pueblo el original de su monarca". Es muy exagerada la expresión de Moreno; pero ciertamente tuvieron la firme adhesión de una minoría rectora de la vida de la ciudad y supieron demostrar entereza en los más difíciles momentos ejerciendo en más de una ocasión el gobierno y siempre "para salvar a la República" en las urgencias y en las angustias. Su misma composición y tradición los hizo contrarrevolucionarios y poco dispuestos al cambio que la Revolución, inspirada en el constitucionalismo liberal, iba a imponer.

La crisis del Año XX en la que el Cabildo de Buenos Aires tuvo tanta participación y gobernó, lo enfrentó con el recién creado Poder Legislativo. Al efecto dice Levene: "El cuerpo político era un monstruo de dos cabezas, una devorando a la otra como se dijo entonces"<sup>114</sup>.

El Poder Legislativo, símbolo y expresión —para algunos la más definida— de la democracia liberal creadora del Estado de Derecho, crecía, empujado por lo que los historiadores alemanes llaman el *zeitgeist*: "el espíritu de los tiempos". Paulatinamente los cabildos irían desapareciendo: primero los de Entre Ríos sin poderse documentar la fecha exacta<sup>115</sup>, pero en 1820 ya no existían; luego los de la Provincia

funcionamiento y atribuciones de los cabildos, y al referirse al escrito de Mariano Moreno defendiendo al cabildo de Jujuy datado el 4 de noviembre de 1808 luego de expresar la opinión arriba referida dice: "defiende la prerrogativa capitular de elección de sus miembros, principio que perpetúa la confianza que debe el pueblo en sus representantes". *Op. cit.*

<sup>114</sup> RICARDO LEVENE, *Historia del derecho argentino*. Buenos Aires 1951, pág. 261.

<sup>115</sup> A las villas por él fundadas —San Antonio de Gualeguay Grande, Concepción del Uruguay y San José de Gualeguaychú— Rocamora las dotó de cabildo. Uruguay fue el primer cabildo que pronunció por la Revolución de Mayo entre todos los del Litoral (8 de junio de 1810). No hay documentación que compruebe que con la invasión a las villas en 1811 dejaron de actuar, pero todo lo hace así suponer. Es más, en Montevideo fue encontrado un tomo de actas del Cabildo de Gualeguaychú que se conserva en el Instituto Magasco de aquella ciudad entrerriana. Se confirmaría la opinión de CÉSAR BLAS PÉREZ COLMAN de que los tres cabildos existentes en Entre Ríos dejaron de funcionar desde que la escuadrilla de Montevideo se apoderó de los pueblos de Gualeguay, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú.

de Buenos Aires por ley de 24 de diciembre de 1821; en el mismo año La Rioja; en 1823 Corrientes; Córdoba, Mendoza, San Juan y Tucumán, Salta en 1825; San Luis y Catamarca, en 1828; Santa Fe y Santiago del Estero, en 1832 y Jujuy suprimido por decreto del 18 de diciembre de 1837<sup>116</sup>.

Don Ricardo Vera Vallejo, historiador y escritor al contestar una consulta sobre la extinción del cabildo riojano expresó un concepto que es fruto de una fecunda experiencia, de una conocida realidad: "las Salas nacen cuando mueren los Cabildos, o mejor dicho, nacen matando a los cabildos"<sup>117</sup>.

En lo que respecta a Buenos Aires la posición doctrinaria de los autores de la ley, la discusión en la H. J. de Representantes demuestra que se los tuvo por ya inútiles y superados. Carlos Heras encontrará otra causa que él considera "la consecuencia constitucional más importante de la Revolución del 1º de Octubre de 1820; que sirvió para afianzar en la provincia el Poder Ejecutivo y consagrar al Poder Legislativo con desmedro de la autoridad colonial"<sup>118</sup>.

## VI

### FORMACION DEL PODER LEGISLATIVO EN ENTRE RIOS

Artigas repudió el Tratado del Pilar y con admonición y encono se dirigió a Ramírez calificando de "vil" al tratado y de "horrorosa traición de V.S."<sup>119</sup>.

Se cruzan violentas notas entre el Protector y el Gobernador de Entre Ríos. Pero la guerra no era sólo de invectivas: por ambas partes se aprestaban las fuerzas para dirimir sobre

<sup>116</sup> JOSÉ MARÍA SAÉNZ VALIENTE, *Bajo la campana del cabildo*, Buenos Aires 1952, pp. 467 y 468.

<sup>117</sup> *Ibidem*, pág. 458 (nota 6).

<sup>118</sup> CARLOS HERAS, *Iniciación del gobierno de Martín Rodríguez. El tumulto del 1 al 5 de octubre de 1820 en Humanidades*, t. VI, La Plata, 1923, pág. 286.

<sup>119</sup> GIANELLO, *Historia de Entre Ríos*, pp. 242 y ss.

el panorama verde de las cuchillas entrerrianas la hegemonía de uno de los grandes conductores. Artigas convoca al Congreso de Abalos donde el 24 de abril de 1820 se reúnen representantes de los pueblos de Corrientes y Misiones y deciden aportar todos sus recursos para la guerra inminente; nombraron al caudillo *Protector de la Libertad* y el *Acta de Abalos* lo facultó para decidir sobre la guerra o la paz<sup>120</sup>.

Y Artigas se decide por la guerra. Invade Entre Ríos y se apodera de Concepción del Uruguay dirigiéndose rápidamente hacia el interior librándose en las *Guachas* (13 de junio de 1820) un violento combate con ventaja para Artigas que avanza sobre la Bajada (Paraná) para ser derrotado en Las Tunas (24 de junio) y la guerra se transforma en persecución despiadada —a veces con un combate diario— *Sauce Luna*, *Yquerí Grande*, *Mocoretá*, *Abalos*, *Osamentas*, *Gambay*. . . que obligan a Artigas a internarse en el Paraguay donde habrá de morir 20 años más tarde prácticamente prisionero de Rodríguez de Francia.

Los triunfos obtenidos sobre Artigas y el enorme y rápido prestigio alcanzado por Ramírez en Entre Ríos y en Litoral, hacían propicio el momento para constituir una entidad político-territorial bajo su gobierno y como una etapa en el cumplimiento de un doble propósito político; la integración del territorio argentino con las dos provincias del Paraguay y de la Banda Oriental, y la organización nacional bajo un sistema federativo y republicano.

“La creación de la República de Entre Ríos —dice Facundo A. Arce— no es una improvisación del momento”. Para proyectar su plan político, agrega, Ramírez tenía capacidad suficiente pero es indudable que contó con el concurso de prestigiosos colaboradores como Don Cipriano de Urquiza, el Dr. José Simón García de Cossio graduado en Charcas, Ricardo

<sup>120</sup> FEDERICO PALMA, *El Congreso de Abalos*, Montevideo 1951, es un completo estudio sobre esta reunión para aportar hombres y elementos para la guerra contra Ramírez dándose a Artigas las más amplias facultades.

López Jordán, Evaristo Carriego, Pedro Ferré y muchos otros que pudieron aportar elementos con su experiencia y su opinión <sup>121</sup>.

Nosotros en la parte institucional nos hemos referido a dos colaboradores: Cipriano de Urquiza y el Dr. José Simón García de Cossio que trabajaron en los Reglamentos que dieron normatura jurídica al orden de la nueva creación, pero hemos dicho también que primó en lo básico el pensamiento del caudillo entrerriano <sup>122</sup>.

El 29 de setiembre, día de San Miguel Arcángel patrono de Entre Ríos fue promulgado el decreto por el que se constituye la República de Entre Ríos y conocido comúnmente como "Bando para el Gobierno de la República de Entre Ríos" <sup>123</sup> publicándose poco después los Reglamentos, político, económico, militar y de sellos, este último fue redactado totalmente por García de Cossio a quien le correspondió parte importante en la redacción del Reglamento político. <sup>124</sup>.

Elegido popularmente Jefe Supremo de la República <sup>125</sup> Ramírez se estableció en el Campamento de Jacinta en el departamento Gualeguay. Gobernaban respectivamente a Entre Ríos, Corrientes y Misiones por designación de "El Supremo" los coroneles Ricardo López Jordán, Evaristo Carriego y Félix Aguirre.

La pacificación del Litoral lograda por la Paz de Benegas (24 de noviembre de 1820) fue origen de nuevas luchas.

<sup>121</sup> FACUNDO A. ARCE. *Francisco Ramírez y la República de Entre Ríos*, Buenos Aires 1971, pág. 15 (es separata de la conferencia de incorporación de la Academia Nacional de la Historia, el 6 de julio de 1971) y publicada en el *Boletín* de la corporación correspondiente a dicho año.

<sup>122</sup> GIANELLO, *Historia de Entre Ríos*, pág. 250.

<sup>123</sup> ARCE, *op. cit.* pág. 16.

<sup>124</sup> Una de las obras fundamentales para el conocimiento de esta etapa en la que todos hemos aprendido mucho es la del eminente entrerriano MARTÍN RUIZ MORENO, *Estudio sobre la vida pública del general D. Francisco Ramírez*, Paraná 1894.

<sup>125</sup> ANIBAL S. VÁSQUEZ. *La República de Entre Ríos*, Paraná 1930, pág. 67; las elecciones se realizaron en Entre Ríos, Corrientes y Misiones en noviembre y diciembre de 1820.

Ramírez tuvo que combatir contra las tropas de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Vencido por López en las cercanías de Corona el 26 de mayo de 1821 se internó en Córdoba buscando el camino de Santiago del Estero y fue muerto el 10 de julio de aquel año en una escaramuza en los aledaños de Río Seco.

La muerte de Ramírez provocaría bien pronto la disolución de su República de Entre Ríos y aunque López Jordán intentó, aconsejado por su ministro Cipriano de Urquiza una política de paz con los gobiernos de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Sus tentativas resultaron fallidas <sup>126</sup>. El 23 de setiembre estalla la revolución al mando del jefe de la Infantería de Jordán el comandante Lucio Mansilla, que asumió el gobierno en Paraná el 1º de octubre y que se aseguró en el mando después del combate de Gená (20 de octubre de 1821) combate que determinó que Corrientes y Misiones se decidieran por la disolución de la República Entrerriana <sup>127</sup>.

#### EL PRIMER CONGRESO ENTRERRIANO

El 28 de octubre de 1821 fueron convocados los pueblos de Entre Ríos para elegir sus representantes al Congreso que debía reunirse en Paraná con la finalidad de elegir Gobernador y sancionar el Estatuto por el que se gobernaría constitucionalmente la provincia.

<sup>126</sup> Mientras aparentaban estudiar sus negociaciones, Estanislao López enviaba a su ministro el Dr. Juan Francisco Seguí a provocar el levantamiento de Corrientes y José Matías Zapiola, jefe de la escuadrilla de Buenos Aires se entendía directamente con Lucio Mansilla que mandaba la infantería de Jordán.

<sup>127</sup> El movimiento revolucionario ha sido explicado por el mismo Mansilla en su *Memoria*, con inexactitud y con el evidente propósito de justificar la actuación dirigente que a él le cupo. La verdad es otra y ha sido documentalmente comprobada. Antes de la elección fijada para el día 20, el lunes 18 de setiembre, el jefe de la escuadrilla de Buenos Aires avisaba a Mansilla, que "permanecía en Colastiné a la espera de las tropas que debía transportar a Paraná para cooperar con el movimiento". MARIANO G. CALVENTO, *Estudios de la Historia de Entre Ríos*, Paraná 1940, t. II, pp. 8 y 9.

Reunido el Congreso en los primeros días de diciembre de 1821 designó gobernador a Ricardo López Jordán que ejercía desde la muerte del Supremo —era su hermanastro— una decisiva influencia en la provincia. Pero el 9 de diciembre el gobernador de Santa Fe, Estanislao López dirigió a Mansilla un extenso oficio repudiando la actitud del Congreso <sup>128</sup>. Se practicó una nueva elección, el 13 de diciembre, resultando electo en ella como era de esperar el coronel Mansilla.

La revolución de setiembre de 1821 marca una etapa decisiva en la historia entrerriana: la etapa de la organización institucional de la Provincia con la sanción de su primer Estatuto provincial para normar su desenvolvimiento dentro de los principios del derecho público, instrumento que es considerado por Ricardo Levene uno de los testimonios de más valor en el derecho público provincial <sup>129</sup>.

Fue convocado el que sería el CONGRESO PRIMERO DE ENTRE RÍOS <sup>129</sup> que integraría un diputado por cada uno de los cinco pueblos principales de la provincia y que comenzó sus sesiones el 6 de diciembre de 1821. Este congreso Primero de Entre Ríos sancionó el *Estatuto Provisorio Constitucional de la Provincia de Entre Ríos* que señala principios muy progresistas para su ambiente y para su tiempo.

La redacción del Estatuto Entrerriano del 4 de marzo de 1822 ha sido reiteradamente atribuida al Dr. Pedro José de Agrelo que era ministro de Mansilla y había actuado en la Asamblea Constituyente del Año XIII donde participó en la redacción del proyecto de Constitución preparado por la llamada Comisión Oficial de la Asamblea. En mi trabajo relativo el Sesquicentenario sobre el Tratado del Cuadrilátero, rectifiqué la opinión sobre la paternidad o autoría de Agrelo sobre el Estatuto como lo había sostenido en la *Historia de Entre Ríos*, publicado en 1951. Una más minuciosa lectura de las

<sup>128</sup> LEONCIO GIANELLO, *Sesquicentenario del Tratado del Cuadrilátero en Investigaciones y ensayos*, publicación de la *Academia Nacional de la Historia*, Buenos Aires 1972, N° 13, pág. 139.

<sup>129</sup> LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, ed. cit. t. IX, pág. 336.


  
 Estatuto Provisional  
 Constitucional  
 De la Provincia de Entre-Ríos

Sección 1.ª

Declaración del Estado y forma  
 de Gobierno


  
 Art. 1.º — La Provincia de Entre-Ríos, en el de la  
 Plata, se declara y constituye, con la calidad de pro-  
 vincia, y bajo la máxima y última soberanía  
 del congreso general de la Unión, sobre la forma  
 de Gobierno, en un formid estado y gobierno re-  
 presentativo independiente, bajo las leyes que por  
 este estatuto se establecen.

Art. 2.º — Ello es un parte integrante de las  
 Provincias Unidas del Río de la Plata, y fun-  
 ciona con todo su plena libertad que el Gobierno  
 bajo aquel dictado, y sus que cuando el Congreso  
 general, a cuyos deliberaciones se refiere toda  
 acción, y pasiva de ella y poseen con otros  
 sus contribuciones, así en todo como en todo los  
 sumos que se corresponden.

Art. 3.º — El territorio del Estado será por  
 ahora sólo lo comprendido entre los dos grandes  
 ríos, Paraná y Uruguay, desde sus el  
 nacimiento hasta el Arroyo de Guaymas.

actas del Congreso me llevó a ver en Don Casiano Calderón, diputado por Gualaguay, el autor del Estatuto<sup>130</sup>.

El Estatuto Provisorio Constitucional de la Provincia de Entre Ríos es superior en su ordenamiento y en su técnica a los que se sancionan en las provincias litorales en este período (1819-1824) en que se forma en ellas el PODER LEGISLATIVO.

Esta adecuación al medio que iba a normar su calidad como instrumento constitucional, explica como lo señala acertadamente Juan P. Ramos "la perduración del Estatuto hasta la sanción de la Constitución Provincial de 1860, con las pocas reformas de carácter electoral introducidas por el gobernador Echagüe en 1833 y 1834"<sup>131</sup>. Por su parte Sagarna dirá al referirse a la reforma de 1860: "treinta y ocho años había llevado de existencia la sabia constitución de Mansilla y Agrelo (sic) sin modificaciones fundamentales". "Seguramente su imperio se debe a que fue un instrumento político, social, ordenador, económico, previsor, educador y garantizador de una vida regular y progresista. Así el nuevo Estatuto reproducía los principios, derechos y garantías fundamentales consignados en 1822"<sup>132</sup>.

Divide perfectamente los Poderes de Estado y da al PODER LEGISLATIVO jerarquía y amplitud. Ya en el artículo 4 lo coloca en primer término: "la administración del Estado se expedirá en adelante por un Congreso de Diputados Representantes de la Provincia... por un Gobernador electo por dicho Congreso... y por los jueces o tribunales que se establezcan. A continuación en los artículos 5, 6 y 7 con sabia concisión define atribuciones "la facultad de hacer las leyes en el Congreso; la facultad de ejecutar las leyes reside en el Go-

<sup>130</sup> GIANELLO *op. cit.* pág. 155, nota 38. GUILLERMO SARAVÍ, *El escudo de Entre Ríos*, Paraná 1941, pp. 15 y ss. ARCHIVO HISTÓRICO Y ADMINISTRATIVO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS, *Congreso 1º de Entre Ríos / en el Paraná / Año 1821*. El Estatuto se encuentra de folios 120 a 135 del libro de actas del Congreso.

<sup>131</sup> JUAN P. RAMOS, *El derecho público en las provincias argentinas*, Bs. Aires 1914

<sup>132</sup> ANTONIO SAGARNA, *Entre Ríos 1820-1862 en Historia de la Nación Argentina. ed. cit. t. IX*, pág. 240.

bernador; la facultad de aplicar las leyes reside en los Jueces y Tribunales establecidos por ley”.

La SECCION SEGUNDA del Estatuto determina la composición, inmunidades, término del mandato de los miembros del *Congreso Provincial*. La SECCION TERCERA “de la forma de elección de los diputados”. La CUARTA, “atribuciones del Congreso” es la más importante y en catorce artículos la confiere amplísimas desde la específica de formar las leyes que deben regir la administración interior de la provincia (art. 34), hasta las de designar gobernador (art. 32) y actuar con las funciones que tienen hoy los Tribunales de Cuentas (arts. 41 y 42).

Es sumamente interesante la Sección Duodécima que trata de *Ciudadanía y Naturalización* donde determina que los ciudadanos tienen derecho a *votar y a ser votados* en las asambleas populares (art. 111) y el 116 determina que a partir del año mil ochocientos cuarenta quedarán suspenso en esos derechos los que no sepan leer ni escribir”<sup>133</sup>.

Francisco Ramírez considerado por más de un historiador casi como un analfabeto bárbaro, tuvo por principal preocupación difundir la enseñanza primaria en su República de Entre Ríos, los hombres que lo derribaron del poder y lo enfilaron por rutas de muerte, siguieron, como puede verse, ahondando en la buena huella que abrió el Supremo.

El PODER LEGISLATIVO nace en Entre Ríos, como la Palas Atenea del cerebro de Zeus, armado de todos los dones; las facultades que le da el Estatuto de 1822 son amplísimas. Pero así como en el Estatuto santafesino fueron muy pocas las determinadamente estrictas y las urgencias del gobierno y de la política las ampliaron, es muy posible que en ciertos períodos el Congreso entrerriano no tuviese el libre ejercicio de facultades tan amplias como la unánimemente elogiada carta provincial le confería.

<sup>133</sup> PROVINCIA DE ENTRE RÍOS. *Recopilación de Leyes. Tomo I*, Paraná 1940, Estatuto Provincial de 1822, sección duodécima art. 116.

Casiano Calderón llamado "el hacedor de leyes" es una de las figuras más progresistas y cultas del Entre Ríos de su tiempo. No se lo ha considerado en su real dimensión, a lo que sin duda ha contribuido su participación decidida contra Ramírez, El Supremo Entrerriano, figura venerada en su provincia heroica. También han contribuido las ideas de Calderón, de filiación rivadaviana como eran las de Mansilla del que fue destacado colaborador y que eran ideas sin consenso en la provincia. Pero lo cierto es que Casiano Calderón fue el primer hombre civil de la tierra de los entrerrianos para adecuar — salvadas las proporciones— al redactor de la primera constitución entrerriana el concepto de Mitre con respecto a Rivadavia.

Nació en Gualeguay el 13 de agosto de 1784. Su padre José Calderón Sánchez fue uno de los pobladores que acompañaron a Rocamora en su primera fundación en los Partidos de Entre Ríos<sup>134</sup>. Estudió en el famoso Colegio de San Carlos de Buenos Aires. Sus padres pensaban destinarlo a la Iglesia pero Calderón dejó los claustros para combatir contra los ingleses en 1806 y 1807 a las órdenes de Hilarión de la Quintana. Contra la voluntad paterna ingresó en 1810 en la primera expedición al Alto Perú; actuará luego en defensa de las villas entrerrianas contra los marinos de Montevideo y, hombre de heredada fortuna contribuyó a armar los ejércitos de la Patria. Se trasladó a Paraná donde ejerció la procuración y comenzará su destacada vida pública al ser elegido diputado del Congreso Primero de Entre Ríos.

El Congreso le encargó la redacción de la Constitución, y en ese mismo año 1822 le encomendó también el sello de la provincia del que fue creador como lo ha demostrado documentalmente Guillermo Saraví<sup>135</sup>. Fue diputado por Entre

<sup>134</sup> *Parroquia de San Antonio de Gualeguay, libro de bautismos, folio 40*, fue bautizado el 22 de agosto de 1784 (en aquella época la Parroquia se llamaba de San Sebastián de Gualeguay Grande).

<sup>135</sup> GUILLERMO SARAVÍ, *op. cit.* pp. 19 y 24 y ss. Sobre la personalidad civil y militar de Calderón Vide. BENIGNO T. MARTÍNEZ, *Don Casiano Calderón primer presidente del Congreso Entrerriano*, cuatro publicaciones en *El Diario*, Paraná 1919; *Archivo Histórico y Administrativo de la Provincia de Entre Ríos. Actas del Congreso 1º de Entre Ríos*, fol. 51 y vto.

Ríos al Congreso Nacional 1824-1827; escribano de gobierno de la Provincia y de la Confederación Argentina cuando ésta tuvo su capital en Paraná. Falleció en dicha ciudad el 2 de diciembre de 1865 y en su ancianidad lúcida y clara le fue solicitado más de una vez su consejo experimentado al que había sido el hombre civil más importante de su tiempo.

## VII

### CORRIENTES: LA FORMACION DEL PODER LEGISLATIVO

La guerra contra Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba emprendida por Francisco Ramírez terminó con la derrota y muerte de éste en julio de 1821 y provocaría como se ha visto el derrumbe de su creación institucional *La República de Entre Ríos* y la autonomía de Corrientes y Misiones que la integraban.

En Corrientes la demanda separatista alentada por Santa Fe y Buenos Aires como lo prueba abundante documentación de los repositorios correntinos, provocó la revolución del 12 de octubre de 1821. La dirigieron varones ilustres que tendrán importante papel en la historia de su provincia y de la nación, el comandante de los Cívicos D. Juan José Fernández Blanco, el sargento Mayor Nicolás Ramón de Atienza y Pedro Ferré que había conseguido las adhesiones de los comandantes de campaña <sup>136</sup>. Sin lucha se produjo el cambio de autoridades el 12 de noviembre de 1821 que depuso al Comandante Evaristo Carriego que gobernaba en nombre de Ramírez y lo reemplazó Nicolás Ramón de Atienza que convocó a elecciones para un congreso Provincial que se reunió el 26 de no-

<sup>136</sup> Agradecemos al historiador Federico Palma la documentación que en copia nos hiciera llegar oportunamente para los pródromos del Tratado del Cuadrilátero y que nos ha sido de utilidad en esta tarea.

viembre con la finalidad de elegir gobernar y sancionar una constitución<sup>137</sup>.

El Congreso Correntino de noviembre de 1821 fue presidido por el Dr. Juan Francisco Cabral y actuó como secretario Juan Baltasar Acosta. Acorde con las ideas que hemos visto constituían el bagaje doctrinario propio de la época, de inmediato en los *Artículos decretados por el Exmo. Congreso*, decretó: 1º) Que reside en él la representación de la Provincia y el ejercicio de la Supremacía de la Provincia, que su tratamiento sea el de *Excelencia* y el de sus individuos en particular el de "*Usted llano*". Esta sanción del Congreso correntino es llamada por los tratadistas e historiadores de aquella provincia la *Primera Ley Constitucional*.

El artículo 3º determinaba entre las atribuciones de este primer PODER LEGISLATIVO correntino: "Que el poder de fijar los estatutos municipales le es originario", y que "la provincia será gobernada por el Reglamento Provisorio que sancionará" y que "no podrá ser reformado, interpretado, ni adicionado sino por los congresos convocados en lo sucesivo".

Al otro día de su constitución el Congreso designó al Dr. J. Simón García de Cossio para integrar la comisión encargada de redactar el proyecto de constitución. Y el 11 de diciembre de 1821 sancionó el *Reglamento Provisorio Constitucional para el gobierno de la Provincia de Corrientes*<sup>138</sup>. Consta de ocho secciones y una titulada *Sección Ultima* que legisla sobre "Asambleas electorales".

<sup>137</sup> Además del congreso, la revolución del 12 de Octubre que depuso a Carriego convocó una Junta de Armas. *Archivo Histórico de la Provincia de Corrientes, Documentación histórica*, Corrientes 1928, "Bando Gubernativo anunciando al pueblo las resoluciones adoptadas por la Junta Militar, reunida en la capital el 17 de octubre de 1821" pág. 19. En la aceptación de Fernández Blanco de la "Sargentía Mayor de la plaza" la llamada *Junta de Armas*, op. cit. 17. HERNÁN F. GÓMEZ, *Instituciones de la Provincia de Corrientes*, Buenos Aires 1922, pp. 22 y 23.

<sup>138</sup> ARCHIVO GENERAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES. *Documentación histórica* —años 1821 y 1822— Corrientes 1928, pág. 65 a 75.

La *Sección Tercera: Poder Legislativo* consta de tres artículos. El 1º determina que: "La Provincia tiene exclusivamente el Poder Legislativo". El 2º que "la representación Moral de ella reside en los Congresos Provinciales"; y el 3º determina atribuciones: "Su ejercicio es establecer, ordenar y sancionar todo lo que sea concerniente y relativo al interés general y economía interior, salvo todo aquello que haya o pueda corresponder al Cuerpo o Estado General de la Federación Nacional".

Como puede verse fija el principio de la nacionalidad, el propósito de la organización bajo bases federativas. Ha tomado disposiciones de la experiencia extranjera, de los ensayos constitucionales nacionales y del *Reglamento de 1817* sancionado por el Congreso de Tucumán, como es frecuente en las demás constituciones de la época. Pero en la Sección Octava: Seguridad individual que es la mayormente influida por el gran principio iluminista liberal se expresa de modo muy particular y difícilmente igualable en la extensión del concepto, porque dice: "La persona del hombre es la cosa más hermosa del mundo" <sup>139</sup>.

El Congreso sancionó el 28 de diciembre la ley número 15 sobre "*Artículos del Reglamento Provisorio sancionado por el Exmo. Congreso que necesitan de su esclarecimiento para no errar en su inteligencia*" <sup>140</sup> pero el Congreso que se autodenomina Asamblea Provincial, al otro resolvió disolver dictando al efecto la "Ley 16 Constitucional" y que es la reunión en un acto legislativo de lo que es materia de leyes particulares. Consta la ley de catorce artículos, algunos con sanciones tan importantes como el 14 que crea la bandera provincial. Consideraron "haber expedido los sublimes e importantes negocios que eran de particular interés de los pueblos y acordaron su

<sup>139</sup> *Ibidem*, pág. 73.

<sup>140</sup> *Ibidem*, pág. 74.

disolución, como en efecto queda disuelta la Asamblea Provincial”<sup>141</sup>.

El destacado historiador correntino Manuel F. Mantilla si bien tiene equivocados conceptos en algunas apreciaciones sobre el Estatuto de 1821, acertadamente dice que “contenía sustancialmente los principios del gobierno democrático contrapesado, dentro del sistema federo-nacional”<sup>142</sup>.

El Congreso correntino de 1821 había restaurado el cabildo suprimido por Ramírez y había ampliado sus facultades. La experiencia del error de que el cuerpo capitular subrogara al Congreso en su receso y actuara como Poder Legislativo será corregida en la reforma del Estatuto Correntino de 1821.

Próximo a terminar su mandato el Comandante Fernández Blanco que cesaba en el cargo el 25 de diciembre de 1824 fue convocado el segundo Concejo Provincial Correntino que se reunió en agosto de 1824 y de inmediato se abocó a las reformas de la constitución provincial. El Maestro Juan Paulino Cabral, sacerdote ilustrado fue encargado del estudio de las reformas y el Congreso llamó a colaborar al doctor José Simón García de Cossio que era sin duda el hombre más capacitado en Corrientes para dicha tarea. Cossio no era miembro del Congreso, fue contratado por su específico conocimiento para este trabajo<sup>143</sup>.

La Constitución reformada corregiría del absurdo de un omnipotente Poder Legislativo en el momento de la creación

<sup>141</sup> La Ley Constitucional 15 en págs. 113 y 114 de la referida publicación del Archivo; la Ley Constitucional 16 de disolución en las 117 y 118. Sobre comentarios de esta actuación del Congreso Correntino y del Reglamento Vid. HERNÁN FÉLIX GÓMEZ, *Bases del Derecho Público Correntino*. Corrientes 1926, t. I; *Instituciones etc.*, ya citada (nota 137). ANGEL ACUÑA, *Corrientes (1810-1862)* en *Historia de la Nación Argentina* ed. cit. t. 9, pp. 264-276. RICARDO LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, t. 9, cap. XI.

<sup>142</sup> En ACUÑA op. cit. 277.

<sup>143</sup> En nota a su capítulo sobre la Constitución de 1824 dice GÓMEZ, op. cit. 25 (nota 7). El 23 de setiembre de 1824 el Congreso dispuso que se pagara al Dr. García de Cossio 50 pesos por el trabajo de reformar la Constitución. Y comenta: “el Dr. García de Cossio no era legislador, fue llamado como técnico”.

que cae en la inercia y en la práctica de legación como había ocurrido con las atribuciones del Poder Legislativo del Estatuto de 1821.

Cossio y Cabral elevaron el 21 de agosto de 1824 al Segundo Congreso Correntino el proyecto de Constitución, reformada, con nota en que decían: “elevamos a V. E. el proyecto de reforma que sin alterar los principios de un gobierno representativo, corrige la que se publicó en 1821 en la parte que dejó el Poder Legislativo sin ejercicio y sin demarcación clara y precisa de sus límites y atribuciones”.

Y, al final de la nota expresaban: “todo se ha procurado conciliar como V.E. lo advertirá al tomar en consideración las partes que componen el mecanismo del proyecto que presentamos a V.E., con la satisfacción de que hemos buscado y encontrado todo el acomodamiento de que es capaz el país en su actual estado”<sup>144</sup>.

El error político-jurídico del *cabildo-legislador* había mostrado su inconveniencia y fue causa determinante de la reforma lo concerniente al ámbito y atribuciones del PODER LEGISLATIVO. Como bien lo destaca la comisión que redactó el proyecto se habían tenido particularmente en cuenta la realidad correntina que la constitución debía normar “para el acomodamiento de que es capaz el país en su actual estado”.

La *Constitución Política de la Provincia de Corrientes* fue sancionada por el Congreso el 15 de setiembre de 1824. Dio al PODER LEGISLATIVO al que denomina *Congreso General* amplias atribuciones: “establecer leyes que promoviesen la utilidad general, modificarlas o derogarlas; hacer la paz y la guerra; establecer los impuestos; fijar los efectivos del ejército de la provincia; contratar empréstitos; crear y suprimir empleos de toda clase; habilitar puertos; elevar a las poblaciones al rango de ciudades y señalar el establecimiento de otras proveyendo a la subsistencia de los nuevos pobladores por dos años; fijar el presupuesto general de gastos; re-

<sup>144</sup> GÓMEZ, *op. cit.* pp. 25 a 28.

cibir las cuentas de inversión del Poder Ejecutivo; promover la educación pública adoptando planes y proveyéndola de medios económicos; nombrar jueces de residencia a los gobernadores y tutelar el orden en la campaña y la industria ganadera”<sup>145</sup>.

El *Congreso General* una vez que realizaba la elección de Gobernador y nombraba el juez residenciador al gobernador que había cesado se constituía en *Congreso Permanente* que era un cuerpo de cinco diputados del Congreso General que ejercía las atribuciones todas del PODER LEGISLATIVO<sup>146</sup>. Además tenía la atribución de convocar a los diputados del Congreso General en los casos de gran importancia y convocar también, al término de los tres años que duraba en el ejercicio el Congreso General, a la convocatoria del nuevo Poder Legislativo.

En las atribuciones del PODER LEGISLATIVO había influido el *Estatuto Provisorio Constitucional de la Provincia de Entre Ríos* de 1822, como igualmente en las inmunidades legislativas y en las disposiciones con respecto a los otros poderes del Estado. La creación del *Congreso Permanente* para facilitar la gestión legislativa, no fue un acierto y daría origen a conflictos.

No obstante la constitución tendría larga vigencia. Será reemplazada por la Constitución del 26 de agosto de 1856 promulgada bajo el gobierno de Juan Pujol. Esta Constitución suprimió el *Congreso Permanente* —llamado también *Sala Permanente*— y creó en lugar de ella las sesiones extraordinarias del Poder Legislativo (art. 21).

Cabe señalar la personalidad del Dr. José Simón García de Cossio principal autor de los textos constituyentes correntinos. Hijo del coronel español Juan García de Cossio, nació en Corrientes el 29 de octubre de 1770. Estudió en Buenos Aires en el Colegio de San Carlos y se doctoró en leyes en

<sup>145</sup> *Ibidem*, págs. 176-178.

<sup>146</sup> LEVENE, *op. cit.* pp. 359 y 373.

Chuquisaca, la Universidad donde eran muy conocidas las ideas del Iluminismo. En 1810 asistió al Cabildo Abierto del 22 de mayo y se adhirió al voto de Saavedra, clara definición de la Soberanía Popular. Fue el primer diputado elegido por los Pueblos del Litoral —el 22 de junio de 1810— en virtud de la Circular del 27 de Mayo, e integró como tal diputado por Corrièntes la *Junta Grande*. Ocupó en Buenos Aires importantes cargos públicos, pero en 1820 se retiró a Corrientes y puso su mucho saber y su experiencia al servicio de su provincia. Fue colaborador de Ramírez en la redacción de los *Reglamentos* de la República de Entre Ríos, y la figura constituyente más destacada de su provincia en esta etapa en que hemos visto formarse el PODER LEGISLATIVO en las provincias del litoral histórico.

