

Sesquicentenario de la Constitución Santafesina de 1856 Por José Manuel BENVENUTI

Resumen

Con motivo del Sesquicentenario de la constitución santafesina de 1856, el Presente artículo se propone realizar un recorrido sobre el texto sancionado el 4 de mayo de 1856 atendiendo a sus aspectos históricos como formales. En este sentido, se debe

destacar que la Constitución santafesina significó un avance importante para la Provincia de Santa Fe tanto desde el punto de vista preceptivo como en lo que hace a su estructura formal.

Introducción

Con la sanción de la Constitución Nacional el 1º de Mayo de 1853, su promulgación (25/05/1853) y la jura por los pueblos en homenaje a la festividad del 9 de Julio (entre otros: Santa Fe, Coronda, Rosario, Rincón), la República comenzaba a transitar su definitiva institucionalización.

El Estado Federal resultante de la sanción constitucional debía completar su construcción hacia adentro, no sólo desde el punto de vista institucional, lo que Santa Fe concreta con la sanción de la Constitución que comentamos, sino también, en una verdadera ingeniería social, territorial, poblacional, económica y cultural. Al extremo que, por ejemplo, desde el punto de vista territorial, recién a fines de 1880 emergió el actual mapa geopolítico de nuestra provincia; y fue concretándose progresivamente (entre 1856/1890) la división político-administrativa en Departamentos.

Su árida fisonomía, prevaleciente hasta mediados de siglo, se fue atenuando progresiva pero decididamente. La población de origen extranjero que en 1858 era mínima (10,4%), jugó en tal aspecto un rol preponderante –enmarcada en el proyecto colonizador–, verdadera cantera de núcleos poblacionales, especialmente, en el centro-oeste santafesino, así en 1895 ascendía al 42%⁽¹⁾.

A Domingo Crespo –al frente del Gobierno Provincial durante las sesiones del Congreso General Constituyente– lo sucedió José María Cullen que inició la tarea de poner la Constitución local en paralelo con la Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 5, bien acompañado por sus ministros Manuel Leiva y Juan Francisco Seguí⁽²⁾.

Recibida en Santa Fe la circular que comunicaba lo dispuesto por la Ley 29, el 1º de Enero de 1855 se instaló la Honorable Sala Constituyente de la Provincia la que se da un minucioso reglamento (26/02/1855). Luego de arduas deliberaciones, el 4 de mayo de 1856, dejó sancionada la Constitución.

Remitida al Congreso Nacional es aprobada “con ligeras acepciones”⁽³⁾ el 4 de agosto de ese año y el 22 de ese mismo mes la Asamblea Constituyente de Santa Fe hace lo propio⁽⁴⁾, siendo refrendada por López el 24 de agosto de 1856, disponiendo que sea jurada por los habitantes de la Provincia “en cada una de las ciudades o pueblos de los 4 Departamentos de la Provincia, se colocará una mesa en el atrio del templo principal, que será presidida en la Capital por el Juez de 1ª Instancia; en el Rosario, por el Jefe Político, y en los Pueblos de San Gerónimo y San José, por los Jueces de Paz de cada uno de dichos Departamentos”.

En tanto, la provincia era intervenida. El 3 de Septiembre es elegido Gobernador Juan Pablo López que venía desempeñándose como delegado del “Gobierno General de la Confederación”, se cierra así el proceso de sanción de la Constitución provincial e la instalación de los Poderes instituidos en la misma.

⁽¹⁾ En 1865, las colonias agrícolas eran tres y ocupaban un ámbito territorial de 50.000 hectáreas; en 1984: 90, en algo más de 1.000.000 de hectáreas. Juan Álvarez, en su ensayo sobre la historia de Santa Fe, lo plasmó así: “...Para el inmigrante, apoyo oficial y consular, y tierras fértiles; para los criollos, medallas de cobre como premio al valor militar, y de tarde en tarde donaciones de lotes pequeños e inexplotables sobre la zona peligrosa. Tocábanles siempre más sacrificios que recompensas, más glorias que arados”.

⁽²⁾ Representaron a la Provincia de Santa Fe en el Congreso General Constituyente. En 29/11/1854, el Congreso de la Confederación sancionó en Paraná la ley 29 por la que confería a las Provincias un término de ocho meses para que se den su propia Constitución y sean presentadas al Congreso Nacional para ser revisadas.

⁽³⁾ El Congreso Federal objetó dos de sus artículos: el 44.11, conforme con el cual el Poder Ejecutivo Provincial era Jefe de todos los empleados nacionales situados en ella y la del art. 47, en lo atinente al carácter de “eventual” que atribuía a la Cámara de Justicia.

⁽⁴⁾ El 22/8/1856 una nueva Asamblea Constituyente, presidida ahora por Juan F. Seguí, acepta las objeciones formuladas. Aclarando, asimismo, que revisada la Constitución ha encontrado defectos de fondo y de forma que no corrige para evitar un nuevo examen del Congreso Federal, que demorara su promulgación. Consignando en nota adjunta las aseveraciones que su articulado le merecen. Algunas, evidentemente, correctas, otras opinables o equivocadas, desde nuestra óptica.

La normativa constitucional

La Constitución propiamente dicha consta de 66 artículos, ordenados en diez capítulos, precedidos de un preámbulo⁽⁵⁾.

En el mismo, los representantes de la provincia declaran que se reúnen en Asamblea Constituyente en ejercicio de la soberanía⁽⁶⁾ no delegada expresamente “a las Autoridades Generales de la Confederación en la Constitución Nacional, de 25 de mayo de 1853”⁽⁷⁾.

En el Capítulo I (“**De la Provincia, su Territorio y Culto**”), se fijan los límites del territorio provincial, “...comprende de Sud a Norte desde el Arroyo del Medio, hasta el Gran Chaco; y de Este a Oeste desde la margen derecha del Río Paraná, hasta el Quebracho Errado y los Altos”, art. 2.

El art. 4 precisa que la “religión Católica, Apostólica, Romana es la religión de la Provincia”, es decir que en este aspecto avanza por sobre la Constitución Nacional que no adopta una religión oficial⁽⁸⁾.

De las “**Disposiciones Generales**”, Capítulo II, se destacan: el art. 6, que establece la responsabilidad de todas las autoridades de la Provincia; el art. 7: prohíbe “investir facultades extraordinarias”. “...Todas son esencialmente limitadas por esta Constitución, y ninguna ley podrá darse que altere sus disposiciones”.

El art. 10 reconoce a los extranjeros domiciliados en Santa Fe la admisibilidad en los empleos municipales y de simple administración.

En lo que hace a la estructura del poder, la Constitución sigue los postulados del constitucionalismo clásico, regulando sucesivamente, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En los Capítulos X y XI, respectivamente desarrolla el procedimiento “De Reforma de la Constitución” y “De Revisión de la Constitución”.

Así, organiza un Poder Legislativo –Capítulo III– que “residirá en una Asamblea” compuesta por 16 diputados. La elección es directa, según el procedimiento establecido por la Ley Electoral, sancionada como se indica *ut supra*, por la propia Asamblea Constituyente⁽⁹⁾, y corresponden 6 a la Capital, 6 al Departamento de Rosario, 2 al de San Jerónimo e igual número por el de San José⁽¹⁰⁾.

Para ser elegido diputado se exigen 25 años de edad, la calidad de ciudadano argentino, domiciliarse en la provincia, “...y el goce de una propiedad, profesión o arte que le

⁽⁵⁾ Bajo el título “Apéndice”, capítulo XI, Ley de elecciones, arts. 67 a 86, continuando la numeración correlativa del texto constitucional propiamente dicho, regula la elección de representantes.

⁽⁶⁾ El art. 11 reitera que la soberanía reside en el pueblo, siendo ejercida con arreglo a la Constitución por las autoridades provinciales que ella establece en la parte no delegada expresamente a la Confederación.

⁽⁷⁾ Escribió Alberdi: “El poder reservado al gobierno local es el más extenso, porque es indefinido y comprende todo lo que abraza la soberanía del pueblo. El poder general es limitado, y se compone de cierto modo de excepciones. Sólo es de su incumbencia lo que está escrito en la Constitución; todo lo demás es de las provincias”.

⁽⁸⁾ Situación que se mantiene en la actualidad, art. 3.

⁽⁹⁾ Reglamenta la elección directa de los integrantes de la Asamblea Legislativa. Entre sus disposiciones se destacan las siguientes: los Jueces de Paz son presidentes natos “de los respectivos comicios”; los sufragantes votarán verbalmente, consignándose en el registro respectivo su identidad y “de las personas por quienes vota”; horario de votación: de 10 a 13 hs.; el escrutinio se hará en cada mesa, en la siguiente hora, y será público; la mesa central es presidida en La Capital y Rosario por el Juez de 1ª Instancia; los Jueces de Paz deben invitar a participar de los comicios a los habitantes de la campaña con anticipación.

⁽¹⁰⁾ Según la estimación de la población (1858), la Provincia tenía un total de 41.261 habitantes. En los cuatro Departamentos indicados, se discriminaban de la siguiente manera: * *Departamento La Capital*: 7.875 habitantes, comprendiendo a Santa Fe, San Martín, San Justo, Cayastaco, Emilia, Ascochingas y Monte Vera. * *Departamento Rosario*: Rosario, Avila (Arroyo Ludueña), Bajo Hondo, Arroyo Seco Norte, Arroyo Seco Sud, Pavón Norte, Monte Flores, Cerrillos, Saladillo Sud, Carmen del Sauce, con un total de 14.664 habitantes. * *Departamento San José*: Helvecia, Cayastá, Santa Rosa y San José del Rincón: 2.463 habitantes. * *Departamento San Jerónimo*: Coronda, Oroño y Gessler, Gálvez, Belgrano, San Martín, Sastre, Piamonte, San Genaro, Irigoyen y Gaboto: 3.583 habitantes.

proporcione su subsistencia”.

Duran en el cargo 2 años, renovándose por mitades, art. 13.

Todo ciudadano de la Confederación podía ser elector si se domiciliara en la Provincia y no tuviere los impedimentos establecidos en el art. 15⁽¹¹⁾.

En lo atinente al “estatus” jurídico de los diputados, se le reconoce inmunidad de opinión, art. 27 y limitación de arresto, art. 28.

El art. 29 regula detalladamente el procedimiento (ante juicio) para el supuesto de que un diputado resultare acusado de un delito, disponiendo que “...examinará el asunto en sesión pública y permanente, y con las dos terceras partes de sufragios podrá separar al acusado de su seno, y ponerlo a disposición de los jueces para su juzgamiento”.

El art. 17 prevé los períodos de sesiones: ordinarias, extraordinarias y de prórroga.

Las primeras durarán desde el 1º de mayo al 31 de octubre. El Poder Ejecutivo está facultado a convocar a extraordinarias “...para los asuntos determinados en el mensaje de convocatoria”; también lo puede hacer el presidente de la Asamblea, a petición de cinco de sus miembros. Pueden ser prorrogadas las sesiones del mismo modo que para la convocatoria a extraordinarias.

La Asamblea para “abrir sus sesiones” necesita un quórum de los dos tercios del total de los miembros, pudiendo funcionar “con uno sobre la mitad”, art. 18.

Entre sus atribuciones (art. 19) se destacan: la elección del Gobernador, la que no podrá “verificarse” sin la presencia, por lo menos, de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros del cuerpo; elección de los senadores al Congreso Federal; admitir o desechar los motivos de renuncia del Gobernador de la Provincia “y declarar los casos de incapacidad física o mental permanente del mismo”; nombrar gobernador interino, en los supuestos del inciso 6º; hacer venir al recinto al Ministro General para recibir explicaciones e informes; imponer contribuciones directas e indirectas; fijar anualmente el presupuesto provincial y aprobar o desechar la cuenta general de inversiones; autorizar empréstitos de dinero sobre el crédito de la Provincia; dictar los Códigos Civil, Comercial y Penal para la Provincia (antes que el Congreso Federal los sancionara de conformidad a lo establecido con el art. 75 inc. 12 CN).

Concurrentemente con la Nación “proveer lo conducente a la prosperidad de la Provincia, al bienestar y progreso de la ilustración, arbitrando los recursos necesarios para el sostén de los establecimientos de educación pública” (inc. 11)⁽¹²⁾.

El Capítulo IV, “De la Formación y Sanción de las Leyes”, contempla que la iniciativa en la materia corresponde, tanto al gobernador como a cada uno de los diputados.

Discutido y “aprobado” un proyecto de ley, pasa al Poder Ejecutivo; “si también lo aprueba, lo promulga como ley”.

Se lo considera tácitamente aprobado, si no es devuelto dentro “de los diez días hábiles contados desde su remisión”, art. 22.

Si resultare “objecionado” en todo o en parte por el Ejecutivo, vuelve a la Asamblea, la que necesita los dos tercios de los diputados presentes para insistir en la sanción originaria.

El art. 26 dispone que en el caso de los proyectos sancionados por la Asamblea en materia de leyes sobre negocios municipales, trabajos de pública utilidad y educación popular, el Poder Ejecutivo no “podrá negar” su aprobación, sobre tales “objetos la

⁽¹¹⁾ “No pueden ser electos diputados los monjes regulares, los infamados por sentencia, los que estén encausados criminalmente, los bancarroteros y los afectados de incapacidad física o mental”, art. 15.

⁽¹²⁾ La Constitución Nacional, en el art. 75.18 consagra la denominada *cláusula de la prosperidad*, que es reiterada en el 125.

Asamblea estatuye por sí sola”.

El Poder Ejecutivo de la provincia (Capítulo V) es ejercido por el gobernador y por un ministro general que aquél designa (arts. 31 y 53).

Para ser elegido gobernador se requiere ser argentino nativo o hijo de argentino nativo, si hubiere nacido en el extranjero, pertenecer a la religión “Católica, Apostólica, Romana”, tener como mínimo 30 años de edad y ejercicio de la ciudadanía, y “un capital de \$6.000 o una renta anual de \$ 1.000 provenientes de industria, arte o profesión” (art. 36).

Dura en el cargo 3 años, no admitiéndose la reelección “sino con el intervalo de un período constitucional”, art. 35. Cesa el mismo día en que concluye “su período”.

De acuerdo al art. 38 “disfruta” de una remuneración determinada por una ley especial que no puede ser alterada durante el período del mandato.

La elección del titular del Poder Ejecutivo está a cargo de los diputados, requiriéndose “la mayoría de uno sobre la mitad...”; si ninguno lograra tal mayoría, se “repetirá” la votación entre los dos que hubieren reunido mayor número de sufragios. En caso de empate “decidirá la suerte; mas no se recurrirá a ésta, sin haber procedido antes a una segunda votación”.

Al tomar posesión del cargo, debe prestar juramento “en manos del Presidente de la Asamblea Legislativa”, en los términos prescriptos por el art. 46⁽¹³⁾.

En caso de renuncia, destitución, muerte o incapacidad física o mental permanente, quien resulte electo para reemplazarlo, “ejercerá el cargo hasta llenar el período que falte del trienio constitucional” (art. 40).

Se establece expresamente en el art. 43 que el gobernador debe realizar, por lo menos, “dos visitas generales a la provincia, para instruirse por sí mismo de las necesidades de ella y de sus habitantes...”, procurando su remedio.

Se le prohíbe imponer contribuciones, decretar embargos, ordenar prisiones, destierros o confinamientos, sin los requisitos de la ley. Asimismo, debe anualmente dar cuenta a la Asamblea del estado de la Hacienda Provincial e inversión de los fondos del año precedente.

Entre las atribuciones del titular del Poder Ejecutivo consagradas en el art. 44 en diez ítems, se destacan:

- * El ejercicio de la jefatura de gobierno;
- * Hacer anualmente la apertura de las sesiones de la Asamblea, “dando cuenta de las reformas prometidas por esta Constitución”, y proponiendo, para su consideración, las medidas que juzgue necesarias y convenientes;
- * El ejercicio del patronato “en todo aquello que la Constitución Nacional no lo atribuya al Presidente de la República”;
- * La promulgación y publicación de las leyes, tanto en el orden local como federal⁽¹⁴⁾;
- * El inciso 2 le otorga potestad reglamentaria;
- * Recibir las propuestas hechas por empresas particulares con fines de utilidad pública provincial, debiendo en su caso reglamentarlas y someterlas al examen y aprobación de la Asamblea;

⁽¹³⁾ Similar fórmula a la adoptada por la Constitución Nacional en su versión originaria, art. 80: “Al tomar posesión de su cargo el presidente y vicepresidente prestarán juramento en manos del presidente del Senado (la primera vez del presidente del Congreso Constituyente), estando reunido el Congreso, en los términos siguientes: ‘Yo, N.N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la Confederación, y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Confederación Argentina. Si así no lo hiciere, Dios y la Confederación me lo demanden”.

⁽¹⁴⁾ Respecto de las leyes nacionales resulta excesivo pues su publicación está a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

* Preparar anualmente el Presupuesto General de gastos y recursos públicos correspondientes al año próximo para su aprobación por la Asamblea;

* Nombrar y remover “cuando lo juzgue conveniente” a los empleados de la provincia, “con exclusión de los exceptuados por la ley”.

Para “el despacho de los negocios que administra”, el gobernador nombra (y puede remover) por sí mismo, un ministro general, Capítulo VII, art. 53.

Requíerese para el desempeño del cargo las mismas calidades que para el titular del Ejecutivo, recibiendo una remuneración que no puede ser alterada mientras esté en funciones.

Refrenda y legaliza con su firma los actos del Gobernador, siendo solidariamente responsable con aquel y por sí solo en la gestión de su cargo, arts. 55 y 56.

Puede concurrir a las sesiones de la Asamblea y participar de los debates en los supuestos de proyectos de ley con origen en el Ejecutivo o cuando es devuelto un proyecto de ley observado. No tiene voto.

El capítulo VIII, “Del Poder Municipal”, prevé “a la mayor brevedad posible la instauración de la institución de las Municipalidades”, que se establecerá por una ley orgánica que “determinará sus atribuciones y objetos”, art. 60.

El artículo siguiente, precisa que las mismas estarán sujetas a un doble contralor: a) del Juzgado de Alzadas, en lo atinente a la administración de justicia, y b) del Poder Ejecutivo, “en los demás ramos de la Administración”, el que no podrá vetar sus decisiones “y sólo con el fin a que deben estar sujetos los actos de sus miembros”, es decir, la legalidad y legitimidad del accionar de la administración municipal.

El Poder Judicial de la Provincia (Capítulo VI) es organizado sobre la base de una “Cámara de Justicia, Juzgado de alzadas y demás jueces y magistrados que establece la ley”, art. 47.

La administración de justicia se reglamentará por una ley especial que “deslindará las atribuciones... de todos los tribunales...”, la que contemplará también, el procedimiento ante los mismos, art. 51.

Prohíbese en forma expresa, aunque pudiera juzgarse excesivo⁽¹⁵⁾, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, “arrogarse atribuciones judiciales” (art. 48); fulminando a “actos de esa naturaleza” de nulidad perpetua.

Al “Juez de alzadas” le atribuye: a) la potestad en materia de Superintendencia “en todos los juzgados inferiores”; b) decidir en las cuestiones de competencia “entre las judicaturas de su inspección” y entre éstas y el Poder Ejecutivo Provincial.

En cuanto a la remoción de los miembros del Poder Judicial, el art. 50 norma que los mismos no podrán ser destituidos de sus funciones “sino por sentencia fundada expresamente en ley, promulgada antes del hecho del proceso”.

La Reforma Constitucional es abordada en el Capítulo IX.

En el art. 62 se dispone que “Ninguna reforma de esta Constitución será admitida en el espacio de seis años”, “contenido pétreo”, similar al incorporado en el art. 30 de nuestra Constitución Federal en su versión originaria⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Teniendo en consideración experiencias anteriores, frescas al momento de la sanción constitucional, la previsión parece lógica.

⁽¹⁶⁾ El texto constitucional originario, luego de precisar que aquella podía reformarse total o parcialmente, agregaba: “pasados diez años desde el día en que la juren los pueblos...”. Prohibición, en definitiva, incumplida en el orden federal, al sancionarse la reforma de 1860 que la suprimió, consecuencia de la reincorporación de la provincia de Buenos Aires. En el caso de Santa Fe se respetó, pues se reformó en 1863.

El procedimiento se inicia con la declaración de necesidad de la reforma, sancionada “como ley” con una mayoría calificada⁽¹⁷⁾.

La reforma propiamente dicha, será encarada por “una convención especial”, convocada al efecto.

El procedimiento de “Revisión de la Constitución”, Capítulo X, se cumplió, según se indicara en la Introducción, de conformidad a “lo dispuesto por la Constitución del 25 de mayo, en sus artículos 5º y 103”, art. 64⁽¹⁸⁾.

A modo de colofón

Cerramos esta revisión panorámica señalando que la Constitución en cuestión significó un avance, tanto desde el punto de vista preceptivo, como en lo atinente a su contextura formal.

Así, merecen destacarse, la incorporación por vez primera de una especie de preámbulo *sui generis* al texto constitucional; la sanción de la misma a cargo de una Asamblea Constituyente⁽¹⁹⁾ diferente del Legislativo ordinario (Sala de Representantes); la responsabilidad de los funcionarios públicos; la apuesta a la prosperidad, “al bienestar y al progreso de la ilustración, arbitrando los recursos necesarios...” para la educación pública y un diseño importante del “Régimen Municipal”.

El aniversario que recordamos es propicio para reflexionar, una vez más, sobre la dificultad de la sociedad argentina para alcanzar un auténtico Estado de Derecho, donde todos –gobernantes y gobernados– cumplan las normas que organizan una convivencia civilizada.

⁽¹⁷⁾ Art. 63: “sólo se admitirán cuando sean apoyadas por las dos terceras partes de todos los diputados de la Asamblea”.

⁽¹⁸⁾ Art. 5, CN, sancionada en esta Ciudad el 1º/5/1853: “Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. *Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación.* Bajo de estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”; art. 103: “Cada provincia dicta su propia Constitución, y antes de ponerla en ejercicio, la remite al Congreso para su examen, conforme a lo dispuesto en el art. 5º”.

⁽¹⁹⁾ “... siendo una Constitución la Ley por excelencia, y por tanto debiendo ser lo más simpático posible para los que han de obedecerla, sería conveniente que ella fuera obra de una convención reunida especialmente a aquel efecto; convención que debe ser numerosa y compuesta de todas las clases de la sociedad, de todos los colores políticos, porque es indispensable que tengan en aquel caso, representación todos los intereses y todas las opiniones...”, Circular del 11 de diciembre de 1854 dirigida al gobernador de la Provincia, por el entonces ministro secretario en el Departamento de Relaciones Exteriores *encargado del Despacho en el del Interior, Juan María Gutiérrez.*