

EN TORNO DE LA PRIMERA CONSTITUCION
DE BUENOS AIRES
1852 - 1854

I. *Antecedentes y primeros proyectos.*

Caseros determina una nueva estructuración del país. La aparente unidad existente durante la dictadura no logra, a su caída, conformarse en Nación organizada.

El enfrentamiento de Buenos Aires con el resto de las provincias argentinas, consecuencia de causas profundas y constitutivas, hace que éstas, abandonadas por su *hermana mayor*, se organicen constitucionalmente en Santa Fe; determinación que no involucra ruptura definitiva ya que en ambas partes prima el sentimiento de organización y unificación que recién triunfará en 1860.

Impulsada por los acontecimientos la provincia se lanza a la búsqueda de su propia constitución y lo hace, precisamente, en uno de los momentos más difíciles de su historia, cuando sus propios hijos no aciertan a acordar sus miras y los alcances de la política a seguir para lograr su único y mismo fin que es la integridad nacional.

Desde 1821, en que la Sala de Representantes se había declarado constituyente, salvo el intento quedado en proyecto por la revolución de los restauradores de 1833 durante el gobierno de Balcarce, Buenos Aires no había logrado organizarse constitucionalmente, mientras las demás provincias tenían sus buenas o malas constituciones.

Superada la dictadura de Rosas y pocos días antes de las jornadas de junio que culminarán en la revolución del 11 de setiembre, en 1852, Buenos Aires a través de uno de sus diputados, Antonio Pirán, renueva esta necesidad al presentar su proyecto en la sesión del 7 de junio. El mismo establece fundamentalmente que la Junta de Representantes usando de la soberanía ordinaria y extraordinaria que reviste, 1º integrará una Comisión la que deberá presentar antes del 30 de agosto un proyecto de constitución *bajo la forma representativa republicana*; 2º que éste será asunto preferencial y no cerrará sus sesiones sin haber sancionado la constitución, y 3º que la Provincia sólo se reunirá en Nación *bajo la forma federal* de acuerdo a los pactos celebrados (1).

Pirán sostiene al fundamentarlo que la necesidad de una constitución

(1) Original del proyecto en ARCHIVO HISTÓRICO DE LA PCIA DE BUENOS AIRES "RICARDO LEVENE" (en adelante A.H.P.): *Sección Legislatura*. Cámara de Diputados. 1853. Caja 48-5-70. Doc. n° 105-2.

para la Provincia es vital y que las circunstancias no podían ser más aparentes estando su conveniencia al alcance de todos (2).

Siguiendo a EL PROGRESO a cuya dirección se incorpora José Mármol el 1º de junio, es cosa urgente este asunto al que limita en sus alcances, y pide se enmiende la condición de que el proyecto de constitución ha de ser presentado antes del 30 de agosto "poniendo en lugar de esa fecha 30 de junio por ejemplo; pues que cuatro o cinco principios fundamentales que necesitamos se redactan en cuatro o cinco días" (3).

Las circunstancias y los hechos consecuentes del rechazo del Acuerdo de San Nicolás imponen un paréntesis durante el que se definirán las dos tendencias que se enfrentarán por la Constitución provincial. Los *provincialistas* o *aislacionistas* que la quieren y que tienen por vocero a Mármol desde su periódico, frente a los *nacionalistas* que la niegan, con figuras descolantes como Vélez Sársfield y principalmente Mitre quien expresará su oposición desde todos los planos: gobierno, periodismo y banca hasta el momento de su promulgación, permitiéndonos repetir a CARLOS F. GARCÍA para quien esta posición es "la expresión más positiva de la unidad de su pensamiento y claridad de sus ideas en torno al delicado problema de la integridad nacional" (4).

Producido el movimiento del 11 de setiembre inmediatamente ambas tendencias se definen por la unidad nacional, sentimiento que expresan en cada acto de gobierno y en el periodismo. Los unos creyéndola posible, los otros considerándola una quimera. Los *nacionalistas* superando las fronteras bonaerenses; los *aislacionistas* sobre la base de la organización provincial, principio en el que si bien sus opositores coinciden creen que creará dificultades para lograr el fin principal (5).

Pocos días después en la Sala se escucha el reclamo del Diputado Albaracín sobre el proyecto de Constitución. Es así que el 21 de setiembre presenta una minuta de decreto en un solo artículo, por la que se encarga a la Comisión de Negocios Constitucionales el despacho de sus trabajos sobre el asunto. Es decir, actualiza el proyecto Pirán. Pasados ambos proyectos a esa comisión, ésta, según acta del 28 de setiembre alega inconvenientes para expedirse y pide se escuche al miembro informante Vélez Sársfield para resolver la cuestión de oportunidad y conveniencia de la Constitución. Vélez Sársfield expresa su opinión de que para vencer esos inconvenientes y por tratarse de un asunto de tanta importancia como era el de la Constitución de la Provincia, la Sala debía constituirse en Comisión. Aunque Pirán no

(2) EL NACIONAL, 8-VII-1852, pág. 2, c. 4.

(3) Edición del 9-VII-1852, pág. 3, c. 1.

(4) *Mitre en los debates de la Constitución provincial de 1854*, en UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, *Labor de los Centros de Estudio*, año 1938, t. XXI, nº 10.

(5) Tejedor que estaba en esta tendencia escribe su artículo *La Constitución de la Provincia* en EL NACIONAL del 24 de setiembre de 1852. Es partidario de ella como medio para hacer desaparecer las arbitrariedades anteriores, expresando sus temores de que provoque las dificultades expuestas. Mármol aclarará más adelante el alcance del concepto de aislamiento; no va contra la organización porque "no quiere decir otra cosa que el alejarse por algún tiempo de un Congreso y de una Constitución nacional, y usando Buenos Aires de sus derechos perfectos de provincia federal, derivados de tratados existentes y de la naturaleza de nuestro modo de ser político, constituirse provincialmente, sin romper por eso la unidad del territorio nacional ni los intereses y derechos que sean intrínsecos de la República". (EL PARANÁ, 29-X-1852.)

comparte la duda formulada sobre la *oportunidad* la Sala acuerda dejar esta cuestión para ser tratada en otra sesión.

En la inmediata, del 4 de octubre, Esteves Saguí presenta dos proyectos Ley Fundamental y Municipalidad, aclarando su autor al día siguiente las bases principales que había consignado en su proyecto como indispensables y fundamentales: soberanía del pueblo, deslinde de poderes, libertad de cultos, religión del Estado, garantías del ciudadano, derecho económico administrativo de las Municipalidades; respecto a lo militar establece un Consejo de Guerra para el cese de las arbitrariedades en la imposición de penas. La finalidad de su proyecto es compilar un sinnúmero de leyes dispersas en una ley a la que, aclara

"llamo fundamental y no Constitución, porque aunque sinónimos quiero evitar toda mala inteligencia, y que las Provincias a ver que nos damos una Constitución no crean que pretendemos aislarnos de ellas" (6).

Ante este proyecto y la insistencia de Pirán sobre el suyo, Vélez Sársfield reitera su oposición que sintetiza en su frase "un tiempo de revolución no es apto para formar Constituciones" (7) y así el asunto se va difiriendo sesión tras sesión hasta la del 20 de noviembre en la que se incorpora Nicolás Anchorena quien exige a la Sala una Constitución para lo que presenta una moción de dos artículos estableciendo que una Comisión especial compuesta de cinco diputados presentará antes del 31 de diciembre un proyecto de Constitución "bajo la forma representativa-republicana" y que "no se cerrará la Legislatura sin haberla sancionado" (8). Anchorena fundamenta su exigencia en que ha prestado el juramento que prescribe la ley.

"pero al prestarlo —sostiene— lo he hecho con la conciencia de que me es muy difícil llenar los deberes que él me impone sin una Constitución que deslinde los poderes públicos que fije los derechos entre los gobernadores y los gobernados, que establezca el régimen interior de la Provincia y que garantice su territorio Si ella se sanciona llenaré en lo que me sea posible mis deberes de Representante; pero si así no fuese me someteré a la mayoría; renunciaré a un puesto que mi conciencia me dice que no puedo desempeñar dignamente" (9).

(6) EL NACIONAL, 6-X-1852. Crónica de la sesión del 5.

(7) *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes de la Pcia. de Buenos Aires* (en adelante D.S.R.), 1852, pág. 139.

Mitre da forma a este pensamiento en su artículo *Constitución* en EL NACIONAL del 19 de octubre donde sostiene la necesidad de constituir primero la revolución que ha de facilitar la constitución de la Provincia y de la República, agregando "... Dictar una constitución cuando una revolución está en marcha es paralizarla... Una de dos. O la constitución es revolucionaria y entonces no servirá para los tiempos ordinarios. O la constitución es estacionaria y entonces llegará un día en que la revolución no cabiendo dentro de ella, la hará estallar para extenderse como el pollo rompe el cascarón para vivir y crecer... Demos, pues, a la revolución la Constitución que le falta, que la provincia buena o mala tiene su Constitución aunque sus partes se hallen diseminadas en varias leyes orgánicas...".

Es en este momento que Mármol desde el PARANÁ frente a la premisa nacionalista "el provincialismo nos pierde" levanta la de "el provincialismo nos salva hoy" e insiste en la necesidad de constituir a la Provincia para organizar a la República intento fallido porque "nos ha faltado siempre una cosa, y es que haya en ella alguna de sus provincias bien y sólidamente organizada" (26-X-1852, pág.1, col. 4).

(8) A.H.P., *Sección Legislatura, Cámara de Diputados*. Caja 48-5-70, Doc. n° 105/5. El Diario de Sesiones da como fecha el 15 de diciembre pero el original que tenemos a la vista fija el 31.

(9) EL NACIONAL, 24-XI-1852, pág. 1, c. 1.

Sumándose a los anteriores Santiago Albarracín, el 25, presenta otro proyecto de Constitución acompañado por el de Municipalidades, sobre el que Vélez Sársfield en el largo debate que se abre ese día y que dura tres sesiones más, opina que invierte y echa por tierra todo el orden constitucional existente al establecer dos Cámaras; un gobernador y un vice "en fin, todo es nuevo en ese proyecto —dice Vélez Sársfield— nada hay en él que se refiera a nuestras leyes constitucionales" (10).

Como dijimos el debate se abre el 25 para prolongarse el 26 y 29 de noviembre y 1º de diciembre. En su transcurso, como dice CARLOS HERAS, Vélez Sársfield luchó dialécticamente en vano "ante una anarquía provincialista organizada para torcer el rumbo nacional impuesto a la revolución de setiembre" (11).

Vélez Sársfield sostiene que la Sala con la discusión del proyecto iba a mostrar no tanto sus principios políticos cuanto los vínculos que unirían a Buenos Aires con las otras provincias de la República y formula una serie de dudas planteadas en la Comisión de Negocios Constitucionales. *Primera*: si se quiere una constitución nueva o sólo la perfección dándose las leyes constitucionales que faltan. A esta duda la completa con este pensamiento "Una Constitución no es precisamente una obra de talento y ello no puede encargarse como se encarga una oda o una tragedia". *Segunda*: si la Constitución a proyectar ha de ser provisoria o permanente. "Nuestro estado es provisorio, y la Constitución debe serlo por consiguiente". Al ser provisoria es estacionario, de lo contrario o se declara independiente o se integra el resto de la Nación; "En este último caso es tan imposible formarle su Constitución ahora que no existe la Nación o los poderes de ella, como la cuadratura del círculo".

Insiste en que, si bien la provincia puede tener los poderes locales más grandes no se le pueden otorgar los nacionales y menos en un artículo de su Constitución aunque sea provisoriamente "porque ya la haríamos provisoriamente nación independiente de la Nación Argentina que pudiera no limitar esos poderes a la necesidad que los crea en los casos indispensables". Se opone terminantemente a que se dicte una Constitución permanente para la provincia cuando no existe la nacional pues esto imposibilitaría la organización nacional porque cada provincia impondría al Congreso su tipo de poder provincial.

La *tercera* duda es qué sistema se supone sustentará la Constitución Nacional para en base a él proyectar la constitución provincial. El proyecto Pirán establece el sistema federal al que Buenos Aires estaba comprometida con las demás provincias. Vélez Sársfield niega la existencia de ese acuerdo porque el Tratado del 31 "jamás tuvo efecto entre los mismos gobiernos que lo formaron..." porque "después ellos entraron en guerras y quedó concluido según el derecho público..." (12).

(10) Sesión del 26-XI-1852 en EL NACIONAL del 29.

(11) *La revolución del 11 de Setiembre de 1852* en *Historia de la Nación Argentina*, 1947, t. VIII, cap. II, pág. 133.

(12) En la misma sesión Esteves Saguí responde a las dudas formuladas por Vélez Sársfield. A la primera responde "Mi idea no ha sido variar de todo al todo nuestro sistema administrativo. Esto además de ser irrealizable, sería perjudicial, porque en vez de robustecer y mejorar los hábitos buenos se causaría la confusión más

Vélez Sársfield entra de lleno al proyecto de Esteves Saguí, que no hemos podido hallar en nuestro rastreo, al que ataca porque en uno de sus artículos establece que la Provincia tiene *el exclusivo e imprescriptible derecho de gobernar a sí misma como estado libre e independiente, ejerciendo y ejecutando todo poder y jurisdicción salvo en aquello que expresa y determinadamente hubiese ella delegado constitucionalmente al Congreso Nacional* constituyendo a Buenos Aires en nación libre e independiente que delegará al Congreso de la Nación lo que quiera delegar.

Para Vélez Sársfield esto no es un error dentro del proyecto de Esteves Saguí sino que es el punto fundamental pues

“Esa base, ese carácter de nación independiente le era un antecedente del todo necesario si a Buenos Aires hubiese de dársele hoy una Constitución, porque es imposible moral, no se puede imaginar un cuerpo político como provincia, una constitución provincial, no existiendo una nación de quien haga parte esa provincia. Si se le han de constituir poderes suficientes aislada de las otras, es de toda necesidad sentar antes, como lo hace ese proyecto de constitución, que Buenos Aires es un Estado, una nación libre e independiente que solo cederá al Congreso General de la República Argentina las facultades que quiere cederle; o ninguna le cederá si así lo encuentra conveniente...”

Critica al proyecto en lo que hace al ejercicio de las Relaciones Exteriores porque al constituir antes a la provincia que a la nación no establece que le corresponden las R.E. en materias que toquen al interior de la Provincia, y también en las relaciones con la Iglesia porque Esteves Saguí da a Buenos Aires todo el poder de una nación independiente al darle al P.E. el ejercicio del Patronato, derecho que pueden reclamar las demás provincias, por lo que en las relaciones con la Iglesia no habría poder nacional. Sostiene que si bien en ese momento el gobierno de Buenos Aires tiene facultad de ejercer plenamente el derecho de Patronato, esto no se puede establecer como un artículo de la Constitución permanente porque son facultades que cesarán al darse los poderes nacionales. “Este es solo un ejemplo de la anarquía y desorden que introduciríamos dando ahora la Constitución provincial en la que será preciso constituir poderes que luego han de desaparecer” (13).

horrible... no puede importar sino la mejora y buen arreglo del sistema administrativo en todo lo que a ella toca. A la segunda dice que si las leyes existentes son permanentes “la fundamental que se dicte tendrá igual carácter” pero como ninguna ley es permanente la fundamental puede ser objeto de modificaciones. Sobre la tercera duda o sea el sistema a seguir, disiente con Vélez Sársfield. Para Esteves Saguí desde veinticinco años atrás Buenos Aires y las demás provincias se rigen por el sistema federal, lo que debe respetarse.

En la sesión del 1 de diciembre, Pirán aclara que toda constitución es permanente inclinándose por una constitución provincial unitaria por concentración del poder, considerando “un absurdo hablar de constitución federal”.

(13) Apoyando la tesis de Vélez Sársfield, Mitre en nombre del Gobierno “sin formular una oposición” quiere demostrar los inconvenientes que a su juicio hay para dar una constitución porque en esos momentos “la constitución importa una revolución o nada”. Una *revolución* si la constitución cambia el orden establecido echando por tierra todo el orden constitucional vigente en la provincia establecido en leyes que deslindan los poderes públicos y garanten los derechos más respetables. No importará *nada* al ser provisoria. Puntualiza otros inconvenientes como que la Constitución o Buenos Aires se apoderaría de todas las atribuciones nacionales que incidentalmente maneja o no estatuiría nada; lo primero sería una usurpación o al menos un obstáculo

Ideas contrarias exponen Albarracín y Pirán para quienes la Legislatura está en condiciones de sancionarla por ser oportuno el momento para hacerlo. Tal es así que el 3 de diciembre el último presenta una corrección a su moción del 7 de junio estableciendo que una comisión de diez diputados presentará antes del 30 de enero de 1853 el proyecto de Constitución provincial bajo la forma representativa republicana el que una vez presentado será tratado con preferencia a todo otro asunto por la Sala, no pudiendo cerrar su período legislativo sin sancionarla, debiendo en uno de sus artículos establecer que solo se reunirá en Nación "bajo la forma federal en conformidad con los pactos que tiene celebrados con las provincias hermanas" (14).

Este es el criterio que triunfa en la sesión del 1º de diciembre y que recién se pondrá en marcha a fines de 1853 debido al paréntesis impuesto por el sitio de Lagos. Vélez Sársfield y Mitre han perdido su batalla, aunque la opinión pública los apoye (15), frente a los *provincialistas* o *aislacionistas* quienes favorecidos por la derrota de la expedición a Entre Ríos y la instalación del Congreso por Urquiza en Santa Fe pocos días antes, estrechan filas contra los *nacionalistas*.

Rechazada la Constitución Nacional en mayo y terminado el sitio con el desbande del ejército de Lagos en julio de 1853 la crisis repercute en Buenos Aires agravada por la circunstancia de que el gobierno se encuentra acéfalo desde fines de junio por la muerte del gobernador Pinto. Buscando una solución la Sala integrada por emigrados por tres veces consecutivas elige a Nicolás Anchorena, consejero de Rosas, quien reiteradamente renuncia por lo que designa con carácter de interino a Pastor Obligado.

En el seno de la Sala que se había mantenido por imperio de los hechos en sesiones extraordinarias se agita la necesidad de su receso y renovación total. Así lo sostiene en su proyecto del 3 de agosto Montes de Oca quien quiere que la Sala, que ha llenado tres períodos consecutivos, nombrada bajo el dominio de Urquiza, cese para que el pueblo elija sus representantes libremente y se instale el 11 de setiembre para solemnizar ese gran día porteño y entrar de lleno a tratar muy especialmente el proyecto de constitución de la Provincia motivo que, además, hace valer en apoyo de su opinión de renovar totalmente la Sala.

Convocada la ciudadanía de la Capital y Campaña para el 8 de setiembre la nueva Sala se instala el 1º de octubre de 1853. Inmediatamente el

a la organización nacional, lo segundo sería dejar sin reglamentar gran parte de los poderes públicos. Ni más ni menos es lo que ocurre.

En el mismo sentido se definieron Portela, Ortiz Vélez miembro de la C.N.C. y Montes de Oca. Este sostiene que la mayor parte del pueblo es ignorante siendo previo formar sus hábitos y costumbres a darle una constitución.

(14) A.H.P., *Sección Legislatura, Cámara de Diputados*, 1853, caja 48-5-70, Doc. nº 105/3. Por indicación de Anchorena se comunica al P.E.

(15) Así se desprende de los artículos publicados por el PROGRESO y EL GUARDIA NACIONAL en sus números de fines de noviembre y principios de diciembre. EL NACIONAL en su editorial del 3-XII-1852 dice respecto a la resolución de la Cámara "...ha sido sancionada por una votación de 29 únicamente de sus miembros, de los que 16 estuvieron por la constitución faltando independientemente de gran número de sus miembros dos Sres Diputados que habían hablado contra su oportunidad y conveniencia, Vélez Sársfield y Ortiz Vélez..."

P.E. plantea la necesidad de nombrar un gobierno permanente, punto éste sobre el que la opinión pública se encuentra dividida. Unos por la inmediata designación, otros para que se realice después de dada la Constitución. La Sala da solución fijando el 12 de octubre para la designación de gobernador de acuerdo a la ley de 23 de diciembre y que recae nuevamente en Obligado.

Al prestar juramento el 13, Obligado plantea la necesidad de dictar la Constitución, lo que ya había hecho en su Mensaje a la Sala el 30 de setiembre con motivo de su apertura (16). Como respuesta la Sala, en la sesión del 17 de octubre da entrada a un proyecto de la Comisión de Negocios Constitucionales sobre el nombramiento de la Comisión especial redactora de la Constitución ya fijada en el proyecto Pirán del 3 de diciembre de 1852 con diez miembros y que ahora se reduce a siete: Valentín Alsina, Miguel Esteves Saguí, Nicolás Anchorena, Carlos Tejedor, Manuel Escalada, Eustoquio Torres y Mariano Acosta con el expreso mandato de presentar antes del 31 de diciembre el proyecto de Constitución bajo la forma representativa - republicana para ser examinado por la Sala de inmediato, no pudiendo entrar en receso sin haberla sancionado.

Los Representantes con mandato sólo legislativo acordado por la ciudadanía, con este acto transforman a la Sala en Constituyente sin previa consulta al pueblo que le había otorgado poderes, hecho en que harán hincapié las críticas de Paraná y que ya en 1852 había planteado Mitre quien reiterará sus dudas sobre este derecho en las primeras sesiones de 1854 al estudiarse el proyecto constitucional.

En estos mismos días Mitre, integrante de la nueva Sala, se reincorpora a la redacción de EL NACIONAL y desde ambas tribunas será el paladín de la unidad nacional. Cabeza del grupo *nacionalista* opositor de la constitución provincial en 1852, ahora declara no repudiar la idea

"porque en países que han vivido por tantos años sin conocer más ley que la del cuchillo y la voluntad de sus caciques se comprende bien el anhelo que deben tener por ponerse bajo el amparo del derecho y sea que ese derecho se establezca simplemente sobre el papel o se consagre en la práctica, seremos los últimos en poner obstáculos a su desarrollo, aun cuando incurra en exageraciones disculpables, porque pensamos que menos peligrosas son las exageraciones del derecho que las exageraciones de la arbitrariedad y de la fuerza bruta... En este sentido la constitución provincial será un gran paso dado en el camino del orden y del derecho que en definitiva debe conducirnos a la organización nacional, a la cual marchan las trece provincias hermanas por distinta vía" (17).

En poco más de dos meses la Comisión llena su cometido elevando el proyecto a la Sala el 24 de diciembre pero con la sola firma de cinco de sus miembros (18) por no existir unanimidad sino sólo para los puntos ca-

(16) Sostiene que la Provincia, superando el aislamiento impuesto por la política de Urquiza, debe engrandecerse con el buen gobierno de sus recursos y el respeto recíproco con las demás provincias lo que sólo se conseguirá con la Constitución "tabla de salvación con que la Providencia nos brinda" (Original en A.H.P. *Sección Legislatura. Cámara de Diputados*, 1853. Caja 38-5-70. Doc. n° 49).

(17) EL NACIONAL. 19-X-1853, pág. 2, c. 1.

(18) EL NACIONAL ARGENTINO en su edición del 29-I-1854 dice que "cinco individuos, entre los cuales tres son unos tinterillos oscuros, han borrado con cuatro rasgos de sus plumas chicaneras toda la obra de dos años levantada por la paciencia, el patriotismo y la virtud política de trece provincias argentinas"

pitales no así en su pormenores. Esteves Saguí y Nicolás Anchorena no la refrendan.

En su mensaje reafirma el sentimiento de nacionalidad reconociendo que a pesar de las circunstancias Buenos Aires es un estado federal de la Nación Argentina; Estado que por la Constitución proyectada —aclara— ejercerá facultades que competen a un gobierno federal, pero que en el momento oportuno las delegará ⁽¹⁹⁾.

El proyecto toma estado público al darlo a conocer los periódicos porteños en los primeros días de 1854, junto con otro de Manuel Valencia quien había tenido actuación en Chile. Es la de Valencia una constitución curiosa, los cargos son todos electivos y tienen índole moral. Comienza con una Introducción y sus 188 artículos se distribuyen en 14 capítulos ⁽²⁰⁾. Este proyecto no tuvo eco en su momento siendo ignorado por nuestros tratadistas.

El proyecto oficial tiene repercusión inmediata en Paraná cuyo vocero EL NACIONAL ARGENTINO el 29 de enero lo critica acremente pues ve en la Constitución la forma de legalizar el aislamiento de Buenos Aires para mantener el papel de dominadora

“y las demás provincias —sostiene el articulista— no pueden reconocer en ella más que una hermana partícipe con equidad de los derechos nacionales. La provincia de Buenos Aires se atribuye la soberanía exterior para protestar contra la libertad de navegación fluvial y contra los trabajos que la aseguran para lo venidero. Las provincias no quieren enajenar ese derecho que les corresponde y cuyo ejercicio está reglado en la Constitución de Mayo. Y por más que el proyecto de la Comisión quiera indirectamente preparar la vuelta del sistema del *Encargado de las R.E.* puesto que muchos de los artículos de la Constitución competen a un *Gobierno General* las provincias no caerán ya en esta red, ni robustecerán de manera alguna ese poder local que conserva en su territorio la isla M. García y en sus tradiciones el sistema usurpador del monopolio aduanero...”

Califica al proyecto de *constitución de partido* dirigida a molagrar la unidad nacional responsabilizando particularmente a Valetín Alsina ⁽²¹⁾. Considera que la causa de que esto haya ocurrido es el no haber convocado una convención especial para discutir las cuestiones previas y las bases de la Constitución, tanto más teniendo en cuenta la situación especial en que se encuentra Buenos Aires.

⁽¹⁹⁾ A.H.P. *Sección Legislatura. Cámara de Diputados*, 1853. Caja 48-5-69. Doc. n° 149 1/2.

⁽²⁰⁾ Los capítulos son: I. Declaración de derechos; II. Calificación y derecho electoral; III. Del P.L.: Senado y Asamblea; IV. Del P.E.; V. De la elección popular de ciertos empleados principales; VI. Del Tribunal de los juicios de residencia y del P.J.; VII. De las rentas y del Crédito de la Provincia; VIII. De las Asociaciones y Corporaciones; IX. De la Instrucción Pública; X. Empleados judiciales; XI. Milicias; XII. Del juramento de oficio; XIII. Del modo de reformar y revisar la Constitución; XIV. Disposiciones generales. (LA TRIBUNA, 14-I-1854, pág. 1, c. 1.)

⁽²¹⁾ “...El miembro que suscriba el último el informe (*Alsina*) es sin duda el primero en la confección del proyecto, y ahora como legislador le hallamos en el mismo camino en que estaba como gobernador. Entonces empleó las fuerzas y las armas y las insidias diplomáticas para que el país argentino no alcanzase las promesas del programa de Mayo y ahora quiere valerse de la ley constitucional de la provincia de Buenos Aires como de un escollo para que en él naufrague la nacionalidad argentina creando con toda la firmeza que da una sanción constitucional, un elemento perturbador y anárquico...”

Mitre en el transcurso de los dos años que lleva la Provincia tratando de dictar la Constitución mantiene sus dudas sobre el derecho que la Sala tiene para declararse constituyente. Es así que en la sesión del 3 de marzo reitera su posición al plantear estos dos interrogantes "¿Puede la Sala por sí misma darse el mandato de constituir la Provincia?". "¿Ha podido por el término de treinta y dos años transmitirse este mandato de generación en generación siendo un principio democrático que la Sala debe renovarse periódicamente?" (22).

Alsina en nombre de la Comisión aclara que ésta no ha trepido acerca de la legitimidad de su carácter y atribuciones, ni menos de las facultades de la Sala que se formó Constituyente en 1821 y que por la anarquía y la tiranía no había podido dar la constitución pero que el mandato se fue transmitiendo hasta el 52, año en que la Sala dio la ley que manda que la Legislatura actual dicte la constitución.

Quedan así definidos los poderes constituyentes de la Sala de Representantes.

II. Proyecto constitucional: debate y repercusión.

Desde el 2 de marzo hasta el 8 de abril se discute el proyecto constitucional. La voz de la oposición la lleva Mitre, ahora solo desde que Vélez Sársfield abandonó su banca (23), enfrentando no ya a sus opositores políticos (Anchorena) sino a sus mismos correligionarios (Alsina y Tejedor) separados transitoriamente en sus ideas ante una situación anómala pero con el deseo íntimo de lograr la unidad nacional (24). Los puntos de disidencia

(22) LA ILUSTRACIÓN, periódico cuya dirección es atribuida a Marcelino Ugarte por EL NACIONAL ARGENTINO, está en contra de que Buenos Aires se dicte la constitución poniendo en duda la atribución de la Sala. En su edición del 7-III-1854 plantea esto bajo el título de *Cuestiones Ardientes* en cinco interrogantes sugeridos por las opiniones de Mitre y Valencia. I. ¿Está en las atribuciones de la Sala proyectar sobre Constitución? II. ¿Ha sido esa la misión que el pueblo le confió al verificar su elección? III. En todos los países constituidos ¿no se dio principio por nombrar un cuerpo especial para formular la constitución? IV. ¿No es distinta la misión, los poderes y la investidura de un cuerpo constituyente, y la de un cuerpo legislativo? V. Ahora mismo no se acaba de elogiar al General Ferré por haber dicho a la Asamblea Constituyente de las trece provincias "que su misión no era la de formar leyes sino la de formar constitución"? Estos interrogantes los desarrolla a lo largo de artículos titulados *La Constitución* que publica el 14 y 16-III-1854.

(23) Dice José M. Gutiérrez sobre esta actitud de Vélez Sársfield: "...Será que el Sr. Diputado no está conforme con la Constitución, o con la oportunidad de darla, y su retiro deberá traducirse por una protesta muda aunque significativa? ¿Y entonces por qué no va a la Sala? ¿Por qué no combate esa Constitución y pone de manifiesto a los ojos de todos su inconveniencia o su inoportunidad? Lo contrario es asumir una posición falsa, que haciendo pesar sobre quien se le acarrea un cargo de indiferentismo, no se libra de hacerse solidario de los actos que talvez repele y a los cuales pudiera haber hecho una franca y fructífera oposición (LA TRIBUNA, 30-III-1854, pág. 1, c. 4). Un mes más tarde este mismo diario que sostiene su nombre para la próxima legislatura, ante el impedimento que algunos alegan por esta posición y el no haber firmado la Constitución lo justifica como "un capricho más o menos razonable".

(24) Ver CÁRCANO, RAMÓN J., *Del sitio de Buenos Aires al campo de Cepeda*, 1922, pág. 252 y el artículo *Debates Constitucionales* en EL NACIONAL, 4-III-1854, pág. 1, c. 1.

son dados por Mitre en conceptuales discursos desde la banca y se vuelcan en las páginas de EL NACIONAL para llenar el silencio guardado por la demás prensa porteña tratando de llegar a una ciudadanía que no se sabe si por miedo, indiferencia o vacilación se mantiene ajena al debate constitucional (25).

La discusión general permite definir posiciones (26) en los puntos más espinosos para aprobar y de mayor trascendencia por las críticas que desencadenarán del gobierno nacional y de hombres como Sarmiento y Alberdi: soberanía, límites y ciudadanía.

El art. 1º propuesto por la Comisión dice: *La provincia de Buenos Aires es un Estado Federal de la Nación Argentina, con el libre y exclusivo uso de su soberanía interior y exterior salvo las delegaciones que en adelante hiciese el Gobierno General.*

En su reemplazo Mitre propone: *La Provincia de Buenos Aires es un estado federal de la Nación Argentina con el libre uso de su soberanía salvo las delegaciones que en adelante hiciese al Gobierno General.*

Como vemos Mitre suprime *libre y exclusivo uso de su soberanía exterior* y así lo hace porque al ser la provincia de Buenos Aires "*un estado federal de la Nación Argentina*", ni tiene, ni debe, ni puede tener el libre uso de su soberanías exterior", puesto que ésta es resorte exclusivo de la Nación y a falta de Gobierno General "no existe provincia alguna que por sí y ante sí pueda hacer uso de esa soberanía comprometiéndolo derechos comunes, que de ningún modo, y bajo ningún título pueda comprometer". Sostiene que es muy extraño que la Comisión "estableciendo que somos un estado federal de la Nación Argentina haya incurrido en la contradicción de atribuir a la Provincia, en esa Constitución que lleva el carácter de inmutable las atribuciones del poder nacional cuando, según las declaraciones de los mismos miembros, la Provincia no puede ni debe hacer uso de ellas durante el interinato".

Alega que Buenos Aires protestó ante los tratados firmados por Urquiza con tres potencias extranjeras "no solo por haber dispuesto de parte de su territorio" sino también "porque el General Urquiza no tenía representación para firmar tratados públicos comprometiéndolo derechos nacionales, lo que es lo mismo que decir que no tiene la plenitud de la soberanía exterior" por lo que Mitre interroga "¿y porqué razón Buenos Aires por sí sola tendría esa plenitud que niega a las demás?" (27).

(25) LA TRIBUNA, 21-III-1854, pág. 2, c. 6.

(26) Valencia se opone a que el proyecto sea sancionado por considerarlo "una verdadera calamidad para la Provincia" ya que no admitía mejora alguna "por ser muy defectuoso y por ser imposible mejorar una cosa que era tan sumamente mala". sostiene 1º que la demarcación de límites era una atribución del poder nacional y que la Provincia debe limitarse al *utiposidetis*, 2º que la ciudadanía podía ser tratada por una ley especial, 3º acepta la división del P.L. en dos Cámaras bregando por la división de la Provincia en distritos electorales para la elección de sus integrantes, 4º elección del gobernador por el pueblo y no por la Asamblea, 5º no exigir la ciudadanía de Buenos Aires para ser gobernador.

(27) Sesión del 4-III-1854 y EL NACIONAL de 6-III-1854, pág. 2, c. 1.

Acosta no está de acuerdo con Mitre en usar simplemente la palabra *soberanía* y no soberanía exterior porque "importaría decir que la provincia de Buenos Aires no podría obligarse con las naciones extranjeras en tratados de alianza o de comercio, sino otro por ella".

Tejedor responde a Mitre que aunque sostenga que la soberanía *era una* "debía tener presente que Buenos Aires no reconoce un poder nacional que la represente" y en caso de verse obligada por su situación y por la extención de su comercio a celebrar un tratado con el extranjero no podría recurrir a Urquiza o al Congreso de Santa Fe para que lo celebren; y que aunque se dijera que los tratados celebrados por las provincias en uso de su soberanía exterior eran ligas bélicas, no dejaban de tener el carácter de tratados como había sucedido con el celebrado por Urquiza con el Brasil "en lo que indudablemente usó de su derecho y ejercicio pleno de soberanía exterior". Para Tejedor lo propuesto por Mitre, usar simplemente la palabra soberanía, era cuestión de frase "puesto que su mente como la de la Comisión era que Buenos Aires, en ciertos casos, pudiera tratar con el extranjero, lo que propiamente importa el uso de la soberanía exterior".

Nicolás Anchorena reconoce que la soberanía es una y debe ejercerla el gobierno nacional en situaciones normales lo que no es aplicable al momento que vive la República desde que Buenos Aires no acepta ese gobierno y por lo tanto no existe para ella. Aclara los alcances que se dará al ejercicio de esta soberanía por Buenos Aires la que dice "...se limitará a sus intereses locales mientras dure por desgracia el estado actual de cosas: porque pretender que ella se inhiba de este derecho inhrente a su existencia política sería entregarse maniatados a los pies de ese Congreso de las trece provincias que para nada reconoce a Buenos Aires". Establece los inconvenientes que a su juicio puede traer a Buenos Aires el determinar en el art. 1º propuesto de que *es un estado federal de la Nación Argentina* y expresa su disconformidad con la Comisión que no declaraba francamente la situación real de la provincia

"...Sin que por esto pueda argüirse ideas mezquinas de aislamiento: la Provincia de Buenos Aires no es un estado federal porque no forma parte de la Confederación Argentina, no pertenece a ésta porque las demás provincias se han unido por un pacto que ella no reconoce. Después de esto esta declaración de estado federal nos ha traído y nos traerá inconvenientes graves, cuales pueden ser que las naciones extranjeras no quieran reconocernos personería legítima y el Congreso o el Gobierno que se den las demás provincias pretendan imponernos como a una parte de este todo federal..."

Es así que Anchorena propone un nuevo artículo: *La provincia de Buenos Aires es un estado libre e independiente, con el ejercicio de su soberanía interior y exterior mientras no hubiese delegado ésta expresamente en el Gobierno Nacional*, con lo que considera que queda salvado todo reproche que pudiera hacerse al artículo, declarando expresamente el deseo de la provincia de constituirse en nación (28).

En LA TRIBUNA del 8-III-1854 el redactor J. R. Muñoz establece las cuatro fracciones en que se ha dividido la Sala al discutir el art. 1º: Iª por la supresión de las palabras *estado federal* porque peligró la integridad y soberanía de la Provincia en esa declaración, IIª por la supresión de *libre y exclusivo uso de su soberanía interior y exterior*, IIIª más diminuta, se opone a la supresión de la palabra *federal* porque traería descontento en el pueblo y encerraría el peligro de una revolución en la Provincia, IVª la de Mitre rechazando toda la redacción del artículo.

(28) En la sesión del 6 de marzo el Ministro de Gobierno, Portela, presente en la Sala pide que "con franqueza y sin reticencia se declare que la provincia de Buenos Aires es un estado soberano e independiente, salvo las delegaciones que hiciera al Go-

En definitiva el texto constitucional establece en su art. 1º *Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior mientras no la delegue expresamente en un Gobierno Federal.*

Mitre en *EL NACIONAL* del 8 de marzo critica el artículo aprobado por ser

"...el peor, el que más nos alejaba del grande objeto que se tenía en vistas que es constituir la democracia en nuestro país, fijar los límites del derecho público provincial, salvar por medio de reservas los derechos que competen a la nación, y no crear nuevos obstáculos a la unión nacional. Esto proviene de que los diputados que han adoptado este artículo no se han colocado en el verdadero punto de vista y han mirado la cuestión del punto de vista de la actualidad, más bien que del punto de vista de las conveniencias del pueblo..."

Además considera que declarar el ejercicio de la soberanía interior y exterior en una constitución provincial

"que tiene por objeto organizar la parte con respecto al todo, es un verdadero contrasentido pues la soberanía de que se trata es la soberanía popular, que es una cualesquiera que sea el modo como se ejerza y cualesquiera el poder al cual se encomiende su ejercicio por expresa delegación de soberano que es el pueblo. No se ha comprendido así, y de aquí ha provenido el error. De esto proviene que se ha sancionado el peor de todos los artículos que se han presentado en la discusión, artículo que parece el pórtico de una constitución de circunstancias, que llevará en su seno gérmenes de disolución, en vez de contener los principios conservadores del orden nacional, sea por lo que respecta a la Provincia, sea por lo que respecta a la Nación..."

Palabras que muestran la gran sensibilidad política de futuro y de gran estadista que hay en Mitre.

Para el gobierno de la Confederación, Buenos Aires a pesar de haberlo establecido, no puede ser ni independiente ni estado federal porque

"siendo por su naturaleza la única representante de las necesidades del todo o del cuerpo político con sus relaciones externas, como parte no puede ejercerla sin inferir un agravio a la soberanía de la Confederación y sin hacer una usurpación igualmente chocante sobre la autoridad del Congreso eventual que pudiera reunirse bajo las condiciones de su preferencia para representar la soberanía de los pueblos..."⁽²⁹⁾.

bierno General". Alsina ante las diferencias de opinión propone por la Comisión un nuevo art. 1º: "La Provincia de Buenos Aires es un estado perteneciente a la Nación Argentina con el uso de soberanía interior y exterior mientras no delegue ésta expresamente en el Gobierno General". Tejedor sostiene que esta modificación concilia las tres opiniones emitidas en el debate al eliminar 1º que la Provincia se declarase *independiente y soberana* "opinión que no tenía simpatías en la Sala"; 2º las palabras *libre uso de su soberanía e independencia*, la primera por innecesaria "porque ese era un hecho existente y porque a pesar de ser soberana la Provincia, la circunspección aconsejaba no hacer uso tan libre mientras durase el estado interinario" y la segunda por ser "una voz funesta que podría interpretarse como la expresión de separarse la provincia de formar parte de la nacionalidad argentina"; 3º la palabra *federal* por ser redundante; el solo hecho de darse Buenos Aires una constitución provincial demuestra que es un estado federal.

⁽²⁹⁾ Mensaje de Urquiza del 12-X-1854 en MABRAGAÑA, H.: *Los Mensajes*, t. III, p. 40. Los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires "avencidados incidentalmente en distintas provincias" elevaron al Gobierno de la Confederación su protesta contra la sanción del art. 1º. En ella sostienen: 1º la ilegitimidad de la Sala, 2º que fue elegida bajo la influencia "de un pequeño círculo que acababa de triunfar por medios ilegítimos, 3º que ese mezquino círculo que forma la Sala solo representa "los intereses de un partido, 5º que no se puede aprobar el aislamiento de Buenos Aires sino lograr la unidad nacional (*EL NACIONAL ARGENTINO*, 6-IV-1854, pág. 4, c. 2).

Sarmiento también critica el art. 1º al que califica de *verdadero logogrifo*. Acorde con la posición de Mitre se lamenta cómo los diputados han sido llevados a declarar la independencia de la Provincia que, para él, es "la consecuencia fatal de los desastres de la política de niñerías voluntariosas que siguió a Caseros" no desechando tampoco de que se llegara a extremos tan violentos debido a lo angustioso de la situación o a que en Buenos Aires como en las provincias "es muy dábíl el sentimiento nacional... La separación es para siempre! —exclama— esa es la lógica!..." (30).

Alberdi que desde 1852 bregara porque la Provincia tuviera una constitución "que rectificase sus instituciones anteriores, origen exclusivo de su anarquía y de su dictadura alternativas" por considerarlo fundamental para llegar a la Constitución Nacional, en todos sus trabajos hace objeciones al fruto de la Asamblea Constituyente de 1854.

"Esa Constitución estatuye en materias supremas, como si no existiera un Gobierno Nacional constituido regularmente, reconocido por todas las provincias del país y por todos los grandes poderes de América y Europa. El extranjero que lee la Constitución de Buenos Aires creería de buena fe que la República Argentina carece de gobierno propio general, pues las altas prerrogativas de su soberanía aparecen entregadas al gobernador de Buenos Aires por la constitución de esa provincia aislada" (31).

Censura de que no sólo no se haya respetado la doctrina común a todas las federaciones sino que se ha ido mucho más allá avasallando

"los derechos soberanos de la República Argentina, constituyendo en forma de Estado independiente el pedazo de su territorio que forma la Provincia de Buenos Aires, de la cual ha hecho una segunda nación en pequeño a la faz y en menoscabo de la antigua y conocida República Argentina, constituida hoy en Estado federativo formado por trece provincias iguales a Buenos Aires" (32).

Amplio debate se abre al tratar el art. 2º determinante de los límites de la provincia y en su transcurso —7, 8 y 9 de marzo— se reafirma la voluntad de los hombres de Buenos Aires de reintegrarse a la Nación.

Los límites según se propone *se extienden de N. a S. desde el Arroyo del Medio hasta la entrada de la cordillera en el mar lindando por una línea al O-SO, y por el Oeste con las faldas de las cordilleras, y por el NE y E con los ríos Paraná y Plata y el Atlántico, comprendiendo la Isla de Martín García y las alyacentes a sus costas fluviales y marítimas.*

(30) Carta a Mitre, Yungay 1-V-1854 en MUSEO MITRE. *Sarmiento-Mitre. Correspondencia 1866-1868*, Buenos Aires, 1911, pág. 56 y sigs.

(31) Ver ALBERDI, J. B.: *Organización de la Confederación Argentina*, capítulo XXXV y *Elementos del Derecho Público Provincial Argentino en Obras Completas*, 1886, t. 5, págs. 85 y sgs.

(32) ALBERDI, J. B.: *Examen de la Constitución Provincial de Buenos Aires en PALCOS, ALBERTO, Grandes Escritores Argentinos*, 1929, t. XXIV, pág. 180. En la pág. 184 resume la finalidad de este trabajo, dado en Valparaíso en 1854, de demostrar: 1º que la Constitución de Buenos Aires perjudica a la organización nacional, 2º que establece un mal precedente para la unidad sudamericana, 3º que perjudica el comercio con Europa por su espíritu belicoso y antieconómico, 4º que está en contra del progreso, orden y libertad de la misma provincia por el sistema que impone.

Para Mitre así se establecen líneas divisorias a la manera de las bulas de Alejandro VI llegando una de esas líneas al centro de la ciudad de Mendoza colocando las fronteras

“en terrenos en litigio por una parte, y en otros terrenos que ni ocupamos ahora, ni hemos ocupado antes, y todo esto de memoria, sin datos precisos, y sobre todo sin objeto, puesto que no es esencial la demarcación de límites en una constitución, y porque ésta es atribución que compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con las provincias limítrofes debidamente representadas” (83),

Por estas razones, de peso todas, sostiene que la Sala no puede aceptar esa demarcación por carecer de datos para fijarlos con precisión con lo que podría cometerse una injusticia y propone que el art. 2º sólo establezca la *indivisibilidad* del terriotrio provincial, sin perjuicio de las cesiones y delegaciones que más adelante hiciese cuando la Nación se reúna en Congreso General.

En la misma posición se encuentran los miembros de la Comisión, Tejedor y Alsina. El primero se inclina por establecer que “Buenos Aires tiene el territorio que se le reconoce desde nuestra emancipación política” sobre los que la provincia tiene un derecho innegable, aceptando también que sin datos suficientes para demarcarlos exactamente, se podría atacar los derechos de otras provincias. Alsina considera innecesaria la inclusión del art. 2º por los mismos fundamentos dejando para un futuro, si fuese necesario y con datos convenientes, la demarcación de límites. Niega que porque en la constitución no se hable de límites se declare que el territorio comprendiendo la Patagonia, la región atlántica y los Andes no pertenezcan a la Provincia. Para Alsina ese territorio es de la *comunidad argentina* y sus límites deben ser demarcados por un congreso nacional.

Quienes se oponen a la posición Mitre-Tejedor-Alsina tienen en cuenta la situación especial que crea la provincia de Mendoza. Esta provincia en 1834, cuando se encontraba en plena lucha contra el indio, determinó por ley del 7 de octubre de ese año sus límites

“Por el Sur la costa del Océano Atlántico; por el Oeste la cordillera de los Andes, quedando los del Este [*reservados*] hasta que la autoridad de acuerdo con la de la Provincia limítrofe la demarquen” (84).

Como vemos Buenos Aires superpone sus derechos sobre la Patagonia por lo que Torres se inclina por la necesidad de la fijación de límites para reafirmar la posesión de territorios que le pertenecen pues de no hacerlo así se daría oportunidad a Mendoza para ocuparlos previniendo los temores expresados por Nicolás Anchorena en la discusión en general del proyecto, el

(83) EL NACIONAL, 8-III-1854, pág. 2, c. 4.

(84) Actas de sesiones de la *Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza*, años 1831-1835, t. 2, pág. 170. Agradecemos al profesor Andrés R. Allende el habernos facilitado el texto de esta ley.

En la Constitución de 1855, por su art. 1º, Mendoza reafirma sus derechos a estos territorios “hasta ulteriores arreglos del Congreso General”.

3 de marzo, quien al actualizar la ley de 1834 la califica de absurda, por declarar que su territorio llegaba hasta el Atlántico.

“Obsérvese en esa Ley —destaca Anchorena— la antipatía de esos hombres hacia esta desgraciada provincia que tantos sacrificios ha hecho por las demás y nótese que a la vez que no se disputa el límite por el lado de la Cordillera ella se apodera de nuestro territorio declarando por límite el Atlántico, sin determinar punto alguno pues por el Atlántico puede posesionarse hasta Ensenada”.

Pese a los fundamentos de orden jurídico y geográfico esgrimidos en la Sala por quienes se oponían a la fijación, el artículo fue aprobado por veinticinco votos contra catorce ⁽³⁵⁾.

Desde el momento que se conoció el proyecto la opinión de Paraná, a través de EL NACIONAL ARGENTINO, fue adversa al art. 2º, no sólo por demarcar límites en forma imprecisa “en términos bastante oscuros y con poquísimas nociones geográficas” sino también por los alcances establecidos al comprender toda la Patagonia, gran parte de la provincia de Mendoza y la Isla Martín García a la que considera de la Nación “cuando que es sin disputa la puerta que abre o cierra la navegación fluvial de la República”.

El gobierno de Mendoza el 11 de mayo, un mes después de promulgada la Constitución, se dirige al Ministro del Interior José B. Gorostiaga manifestándole su decisión de desconocer al gobierno de Buenos Aires que al dictar su Constitución declara en ella su absoluta separación de la Nación de que formaba parte y en especial por “la singular facultad que se ha arrogado de legislar sobre demarcaciones de límites territoriales que es atribución exclusiva del Congreso Argentino” usurpando territorio mendocino por lo que solicita al Gobierno Nacional haga respetar los derechos que esa provincia tiene sobre su territorio ⁽³⁶⁾.

Urquiza recoge el guante arrojado por Buenos Aires y en su mensaje fija en forma precisa las consecuencias imprevisibles que puede tener la fijación de límites y que los hombres de Buenos Aires han planteado sin desearlo íntimamente

“...este artículo —dice —encierra evidentemente una usurpación insostenible porque obrando en virtud de él se establece que en materias de esta clase puede procederse sin el conocimiento de los copartícipes. Sacar estas transacciones del conocimiento, discusión y acuerdo de los Congresos es adjudicar con poca prudencia a la guerra y al sable la exclusiva competencia de departir los límites”.

La discusión de la Sección II referente a *ciudadanía* desencadena un animado debate legislativo y tiene trascendencia internacional al provocar la reclamación del Estado Francés por intermedio de su representante Le Moyne.

⁽³⁵⁾ Mitre en EL NACIONAL del 10-III-54 sostiene que “como provincia es claro que no hemos podido y podemos atribuirnos tales límites: 1º Porque por ningún principio podemos adjudicárnoslo por nosotros mismos; 2º Porque la fijación de límites es una competencia del Congreso General; 3º Porque no son los límites de la Provincia los que en el artículo se demarcan...”

⁽³⁶⁾ LA CONFEDERACIÓN, Rosario, 1º-VII-1854, p. 2, c. 4. Este periódico en sus números 2, 3 y 4 publica artículos titulados *Aislamiento y Constitución* donde critica la constitución aprobada.

Para Sarmiento los límites fijados son producto del fracaso de la política de lucha que Buenos Aires ejerció contra las demás provincias durante treinta años. Ve en ellos una forma de expansión (*Obras Completas*, 1897, t. 16, pág. 107).

El art. 6º del proyecto y luego aprobado, determina que son *ciudadanos del Estado* (Provincia, decía el proyecto) *todos los nacidos en él y los hijos de las demás provincias que componen la República, siendo mayor de 20 años.*

Conocido el proyecto, el 6 de febrero Le Moyne —diplomático francés acreditado por Napoleón III ante el Estado de Buenos Aires— eleva nota al Ministro Portela observando este artículo en la parte en que determina el principio del *jus solis*. Alega que dado los términos absolutos en que está formulada esta disposición parecería implicar la pretensión, ya elevada en otras ocasiones, de considerar como hijos del país a los hijos de los extranjeros nacidos o por nacer en el territorio bonaerense y a la que siempre se opuso el gobierno francés en oportunas protestas por lo que

“se limita a pedir que el gobierno de la Provincia use de los medios que están en la esfera de sus atribuciones para inducir a la Sala de Representantes, al tiempo de la discusión de la Constitución de la Provincia a alejar la renovación de las dificultades que se han sucedido entre la Francia y la antigua República Argentina tocante a la cuestión de que se trata...”

En su respuesta del 8 de marzo el Gobierno declara no comprender en base a qué principios de Derecho Internacional ni de qué Tratados o Convenciones él puede restringir la facultad que la Sala tiene de “legislar en territorio de la Provincia sobre las cosas y las personas, cuando en ello no hiere derechos anteriores de nadie, establecidos por algunos de los medios de obligar a los Estados: el derecho público, los pactos o la costumbre, consentida y no interrumpida”. Además cree el Gobierno que tanto el Derecho Internacional como el convencional no obligan a la Provincia a modificar el principio común de ciudadanía para los hijos de extranjeros nacidos en su territorio a excepción de los hijos de agentes públicos extranjeros. Respecto a que esa costumbre hubiera tenido lugar temporariamente, las protestas aludidas —aceptando la hipótesis de que existieran— elevadas a gobiernos anteriores son prueba de que fueron resistidas.

Fijado así el derecho de legislar sobre la materia, establece el principio de que acceder a lo solicitado por el Agente francés sería otorgar a ese país

“sin derecho alguno la monstruosa facultad de revisar nuestra legislación y ponerle el límite de sus deseos en cualquiera otra materia; o lo que es lo mismo la abdicación de su soberanía en favor de un poder extranjero, ante quien a este respecto no puede reconocerse obligada...” (37).

La presentación francesa es tratada por la Sala el 10 de marzo. Para Alsina sólo pretende establecer que los hijos de los franceses nacidos en Buenos Aires no son hijos de este país, sin dar fundamentación aceptable ya que las aludidas protestas hechas a los gobiernos no existieron —salvo la re-

(37) A.H.P. *Sección Legislativa*. Cámara de Diputados 1854. 48-5-71. Doc. n° 8. Copias autenticadas de ambos. En su respuesta del 11 de marzo cuando ya se discutía en la Sala su primera nota refuta los conceptos vertidos por Portela y agrega las siguientes observaciones: 1) que no discute el derecho de la Comisión de presentar esas disposiciones en el proyecto de Constitución, solo buscó llamar la atención del gobierno sobre sus consecuencias; 2) que no va contra la soberanía del Estado su pedido sino busca una mejor armonía en las relaciones internacionales; 3) insiste en el principio del *jus sanguinis* Portela en nota del 13 de marzo rechaza estos argumentos y reitera los conceptos de la nota del 8. (A.H.P., *idem*, Doc. n° 10.)

clamación referente al servicio militar— terminándose cualquier planteamiento con la firma de la Convención Mackau-Arana. El Ministro Portela, presente en la sesión, ve en la posición francesa un medio disimulado de conquista pacífica por medio de la inmigración; a través de las generaciones la mayoría de la población sería extranjera. Mitre, sostenedor del *jus solis*, y para quien la cuestión no entra en el campo del Derecho Internacional privado porque sólo se trata de ciudadanía provincial, insiste en que se reconoce en Buenos Aires plena soberanía para legislar sobre este punto. El representante francés no puede pretender coartarla subordinándola al derecho civil francés —ya que su Constitución no contiene el principio del *jus solis*— porque entonces ningún país podría legislar sobre este punto sin consultar a Francia.

La Sala mandó la nota al Archivo y Le Moyne elevó lo actuado a resolución de su Soberano (38).

Desechada la pretensión francesa se entra a la parte específica del art. 6º. Su discusión es amplia y especialmente en la parte en que se establece la obligatoriedad de la ciudadanía *para los hijos de las demás provincias*.

Alsina, Anchorena, Acosta y Tejedor, miembros de la Comisión, tratan de justificar el principio de obligatoriedad frente a Mitre quien ya en la discusión en general se había opuesto a la inclusión de esta sección II por considerar que no competía a la Provincia legislar sobre la nacionalidad de sus habitantes.

Alsina sostiene que no estaba en el espíritu de la Comisión hacerla obligatoria a los ciudadanos de las demás provincias pero que en el caso de que la aceptaran tenía que ser con los derechos y obligaciones de tales. Comparte con Mitre que una ciudadanía general no puede emanar de una provincial y se declara partidario de dejar librado al criterio e intereses de cada uno el aceptar la ciudadanía de Buenos Aires

“yo he creído que en pro de la provincia y en pro de ellos mismos en pro de los sentimientos nacionales, en pro de la Constitución sería más liberal si a esta disposición se le da ese sentido que no el darle el sentido de rigurosamente obligatorio”.

Al día siguiente desde EL NACIONAL Mitre le censura su interpretación de la obligatoriedad como fruto de su punto de vista estrecho y mezquino de la cuestión al tomar a la ciudadanía como local y no argentina.

Anchorena considera que la obligatoriedad iguala a los hijos de Buenos Aires con los de las demás provincias, pensamiento que complementa Acosta sosteniendo que se ha querido equiparar a todos bajo la misma disposición.

Tejedor enfoca el asunto como determinado por la doble situación existente; por un lado los sentimientos provinciales que deben ser respetados y por otro los nacionales que deben ser atendidos desde que la provincia no ha renunciado a formar parte de la Nación. Sostiene que la Constitución se da

(38) Esto hace decir al Gobernador en su mensaje a la Asamblea legislativa el 20 de mayo: “El gobierno espera confiadamente que el Imperio respetará la sanción que constituyó esta ley...”. En 1857 Balcarce es aceptado como Encargado de Negocios de Buenos Aires en París lo que implica el reconocimiento de la soberanía de este Estado y da lugar a una nota protesta de Alberdi al Ministro de R. E. Conde de Walenski (en CÁRCANO, RAMÓN: *Urquiza y Alberdi. Intimidades de una política*, Bs. Aires, 1938, pág. 271).

sobre este hecho y el problema planteado por los ciudadanos residentes, que son una tercera parte de la población, se resuelve imponiéndoles la ciudadanía que es el mismo derecho que los gobiernos de las otras provincias impondrán a los de Buenos Aires con la Constitución dada por el Congreso.

El Gobierno, a través de su Ministro Portela, también apoya la obligatoriedad porque no es más que declarar un hecho existente. Acepta que imponer la ciudadanía forzada no es un hecho común, pero necesario para Buenos Aires desde que forma un Estado y debe defender su libertad e independencia.

Mitre considera que la Provincia para legislar sobre ciudadanía previamente debe declarar su plena soberanía y obtener el reconocimiento de esta soberanía en todo el Mundo "porque si faltasen estas dos condiciones estaríamos inhihidos de legislar sobre esto que se roza con el derecho de gentes y privado internacional". Sostiene que la Provincia no asume la plenitud de su soberanía desde que en el art. 6º se declara un mismo derecho no sólo a los naturales sino a los del resto del país, de donde deduce que además de la soberanía que llama local el artículo, se refiere a otra soberanía superior.

"No se puede ser a la vez nación y provincia, es decir, no se puede reconocer la preexistencia de una república, de una nación única y atribuirse una de las partes el derecho de estatuir sobre la ciudadanía, es decir sobre la nacionalidad de los individuos. Tampoco es un derecho que pueda ejercerse interinamente a virtud de circunstancias extraordinarias, porque éste sería un principio desorganizador, un principio disolvente de la nacionaldad" (39).

La obligatoriedad de la ciudadanía, que de por sí para Mitre debe ser *limitada y condicionada*, impuesta a los de las otras provincias obligándolos a la doble ciudadanía implica para él un grave error porque al crear dos legislaciones de la ciudadanía, se crean dos ciudadanía distintas, lo que traería graves consecuencias en el caso de desencadenarse un conflicto con otra provincia. Por eso vuelve a su planteo primero, limita la ciudadanía al derecho electoral, es decir determinar quienes gozan o no de los derechos electorales como ciudadanos argentinos en la Provincia de Buenos Aires (40).

Otros dos artículos que agitan la opinión de los Representantes son el 16 relativo a la división del Poder Legislativo en dos cámaras y el 85 que establece la condición de ser natural de la Provincia para poder optar a la primera magistratura.

Respecto a la división del Poder Legislativo, en el seno de la Comisión se produjeron divergencias. Allí Esteves Sagú se había opuesto y vuelve a hacerlo en la sesión del 15 de marzo por considerar que es un principio aristocrático que se opone a nuestro modo de ser político. Señala la necesidad de la unidad de este Poder para la rápida solución de los problemas y evitar una gran dificultad inmediata como es la escasez de hombres para

(39) EL NACIONAL, 11-III-54, pág. 2, c. 3.

(40) Alsina se opone a esto. Plantea que la ciudadanía en Buenos Aires hasta ese momento se otorga de acuerdo al Estatuto de 1817 y disposiciones dispersas por lo que considera político establecerlo en la Constitución. Tejedor lo rechaza por la posición *extraviada* en que se colocaría a la Provincia otorgando el derecho electoral activo y pasivo a los de otras provincias sin imponerles exigencias, cosa imposible ante el estado de aislamiento existente.

componer las dos Cámaras "cuando apenas se ha podido reunir el número de una sola".

Desde EL NACIONAL, ya que no concurre a la sesión, Mitre expone su oposición al régimen bicameral no sólo porque la Cámara única era "nuestro modo de ser político... nuestra tradición parlamentaria... que contaba con la sanción del tiempo y con la autoridad moral de un poder consolidado", sino también por el convencimiento de que a la Cámara única —Asamblea General— se debería volver más de una vez para hacer funcionar la nueva Constitución "por ser depositaria de todas las prácticas constitucionales que han formado el derecho consuetudinario" (41).

Alberdi en su *Examen de la Constitución provincial* si bien no ataca el sistema adoptado censura acremente las atribuciones concedidas por el art. 61 a la Asamblea General de conocer en "todas aquellas cosas en que debería intervenir el Congreso", pues con esto la Sala o Asamblea hará las veces de Congreso Nacional y "tendrá ella sola, por un privilegio de que ha querido hacerse un regalo a sí misma, todos los poderes de que se han desprendido las demás provincias iguales a ella para darlos al Congreso General...". Con esto, sostiene

"se hace tanto daño a sí misma como lo hace a la República entera, tomando posesión violenta de poderes ajenos, y entrando con ellos en un camino que no se desanda sino por la violencia y que si se recorre entero sin obstáculo conduce a la desmembración infaliblemente..." (42).

Al tratarse el capítulo referente al Poder Ejecutivo, por primera vez en el país se deslindan las atribuciones a él inherentes. En el proyecto se mantenía la denominación de Gobernador y Capitán General pero la Sala suprime esta última que, como bien sostiene Mitre, es una "riminiscencia del sistema colonial... título que nada representa en la Constitución que debe ser muy precisa, y que si no debe tener palabras de menos tampoco debe tenerlas de más" (43).

Pocas discusiones importantes caracterizan a las últimas sesiones de la Sala pero al llegarse a la parte de las *condiciones* exigidas para ser elegido gobernador, se agita nuevamente.

Ser nacido en la Provincia era la calidad indispensable exigida por el proyecto y que se mantendrá en la Constitución cambiándose Provincia por Estado. Esta exigencia es apoyada por Tejedor con la opinión en contrario de Mitre y Alsina.

Tejedor tiene en cuenta el "estado de separación" del resto de la República, por lo tanto, dice, "sería una imprudencia declarar que podría ser elegido gobernador del Estado un hijo de las demás provincias".

Mitre se opone a la exigencia porque Buenos Aires no forma una nación independiente sino que pertenece a la Nación por lo que, sostiene, no

(41) EL NACIONAL, 16-III-54 pág. 2, c. 3.

Desde las mismas columnas el 24-III-54 vuelve sobre el tema de la Asamblea General y la formación y sanción de leyes "...Para llegar al mismo resultado que se procuraba evitar, no merecía la pena haber roto con la tradición, introduciendo una innovación que no tenía raíces ni precedentes y que no sabíamos los inconvenientes que podría producir en la práctica, cuando continuando como hasta aquí no teníamos ningún peligro que temer..."

(42) ALBERDI, J. B.: *Examen...*, págs. 200 y 201.

(43) Sesión del 23 de marzo de 1854.

se debe excluir a ningún argentino (44). Alsina está de acuerdo y lo apoya porque "se ha establecido que los hijos de las provincias, quieran o no quieran, son ciudadanos del Estado" con lo que bastaría exigir la calidad de argentino.

Alberdi y Sarmiento atacan lo aprobado. El primero porque con esa exigencia —producto de las influencias "vencidas en Monte Caseros el 3 de febrero de 1852, que desde lo alto de su fortuna privada conducen al Gobierno hoy día, como lo han conducido y apoyado alternativamente por treinta años (45)— ve cerrado el camino del gobierno para los nacidos durante el exilio forzoso de sus padres.

Sarmiento se siente tocado íntimamente en su calidad de provinciano. En la citada carta a Mitre atribuye este acto a la falta de conocimiento sobre los medios con que otros pueblos se han asegurado una buena administración "sin herir susceptibilidades", sin establecer pecados originales, sin bautismos de virtud, talentos o servicios que puedan rescatarlos...". Considera que la condición establecida es puramente *animal* y lamenta que así sea porque "ni la honradez, ni el patriotismo, ni la capacidad nacen en parajes especiales".

En esta larga carta que es todo un documento sobre la reacción que en general produjo la exigencia de Buenos Aires y que lamentablemente no podemos transcribir en totalidad, Sarmiento fija sus puntos de vista sobre el asunto.

"...Creo que en las *circunstancias actuales* era cuando por excepción debía permitirse, buscarse la gerencia de un provinciano, para que con los puntos de contacto que puede tener con las provincias, alejarse de los motivos de recelos que perpetúan los celos y el aislamiento. Paz, Zuviría, Carril gobernando en Buenos Aires, es decir, con Buenos Aires habrían hecho posible una reincorporación a que ustedes cierran la puerta, pues a más de establecer una distinción animal, cual es el nacimiento, muestran que ni ahora ni después soportarán nada que no sea de la pandilla de argentinos nacidos a orillas del río...

"...Hasta hoy tuve el orgullo de pertenecer a la causa de Buenos Aires en sus desgracias y en sus triunfos; envanecíame de que anduvimos siempre en el camino de la justicia y del derecho. Comprenda usted que no puedo decir otro tanto ahora. Disculpo y deploro el error que no quiero combatir en público; pero el *flaco* lo han mostrado ya: las palabras de desdén de Tejedor (46) pasaron sin réplica y la llaga quedará sangrando largo tiempo. No combatiré tales ideas porque ese es negocio de porteños y para porteños, pues basta que en un instrumento público se declare una inhabilidad, una impotencia física o moral, para darse por notificado..."

(44) Mitre dice que esto es "establecer una distinción absurda entre los mismos ciudadanos naturales... que votaría en contra con tanta más conciencia cuanto que sancionarla sería establecer que los desertores de nuestra causa, los que se han ido con nuestros verdugos podrían ser elegidos gobernadores y los hijos de las provincias que nos han acompañado en la lucha con un fusil al hombro no podrían serlo".

En EL NACIONAL del 27-III-54 expresa: "Establecer una nueva distinción a más de la de ciudadano *legal* y *natural*, y establecer para éste único caso la calidad de *nacido en la provincia*, es un contrasentido, es introducir la confusión en nuestro derecho público y mantener levantada una barrera, que en nada nos defiende, que podríamos derribar sin peligro y cuya conservación puede ser origen de divisiones".

(45) ALBERDI, J. B.: *Examen*, pág. 198.

Más adelante agrega "En la Sala de Buenos Aires don Nicolás Anchorena, miembro de ella ha dominado toda la discusión y firmado el último para hacer más visible que él condujo la Legislatura Constituyente. Luego la Constitución de Buenos Aires pertenece a los vencidos el 3 de febrero de 1852. Luego es trabajo de reacción y de restauración..." (pág. 200).

(46) Se refiere a las expresiones "No hemos de consentir en ser gobernados por un chino o un japonés, ni en el estado actual por un provinciano..."

Esta reacción privada de Sarmiento se hace pública a través de su panfleto *Derecho de ciudadanía en el Estado de Buenos Aires* (47) dado en Santiago a fines del mismo año 54. Aquí sostiene que Buenos Aires hasta el momento de darse su Constitución fue cabeza y ejerció sin disputas su autoridad sobre todo el territorio argenino; por lo tanto se deben considerar como nacidos en el Estado, que ahora se da sus límites territoriales, a "todos los que vieron la luz bajo sus autoridades, aunque sustraído a su dominio en época posterior al territorio en que nacieron, adhirierensen aún a la Metrópoli" como Paunero que nacido en Uruguay reivindicó en Buenos Aires el derecho de nacimiento, bajo su autoridad y dominio.

Para Sarmiento el art. 6 está de acuerdo con su doctrina desde que hace alcanzar la ciudadanía no sólo a los nacidos en el Estado sino también a los *hijos de las demás provincias*, mayores de veinte años, provincias que comienzan a existir después de la desmembración del virreinato. Sostiene que si al decir *Estado* la Constitución no ha tenido en cuenta la evolución histórico-política sino el territorio determinado en su art. 2, ningún vecino puede ser electo gobernador sino solo "los que nazcan en el *Estado* que la Constitución erige desde el día de la sanción y jura, esto es, desde el 23 de mayo de 1853 (1854) en adelante".

Ahora bien, si la voluntad de los legisladores fue restringir la ciudadanía en su completa acepción, sostiene Sarmiento que

"los principios generales del derecho y las disposiciones terminantes de la misma Constitución han respondido de ante mano y victoriosamente a esta objeción especiosa. Por el art. 156, en conformidad con las demás triviales nociones del derecho dicha Constitución declara que *ninguna ley tendrá efecto retroactivo*. Y como la Constitución es una ley, no puede ella quitar derechos de nacimiento que venían adquiridos y poseídos con sesenta años de prioridad a la existencia de esta última..."

Con esto Sarmiento considera destruida la doctrina constitucional aplicada por Buenos Aires.

Uno de los puntos más discutidos, por las posiciones encontradas que suscita desde que se plantea la necesidad de dar la Constitución, es el de los poderes constituyentes de la Sala y que vuelve a actualizarse al tratar el art. 137 del proyecto, 141 de la Constitución, que establece que "será solemnemente jurada en todo el territorio del Estado".

Desde EL NACIONAL (20-III-54) en su artículo *El sí y el no* Mitre anticipa la necesidad de que la Constitución sea sometida al sufragio popular antes de ser promulgada como ley del Estado. Establece razones muy especiales para hacerlo. Señala, reiterando lo expresado en otras oportunidades, que la Constitución será dada por una "Asamblea sin mandato *expreso*", la que después de casi "veinte años sin *funcionar* legalmente como cuerpo soberano" no puede dictar una Constitución sin que previamente sea aceptada por el pueblo desde que

"...una Constitución sobre cuya legitimidad se expresa la más mínima duda, lleva en sí un principio de disolución, pues será siempre un pretexto que se hará valer contra ella en la primera oportunidad..."

(47) En *Obras Completas*, 1897, t. 16, pág. 101.

En la Sala —sesión del 29 de marzo— Nicolás Anchorena y Esteves Saguí siguen el mismo temperamento. El primero propone un artículo, que se rechaza, estableciendo que “la Constitución será puesta a la aceptación del pueblo en las mesas electorales”. Esteves Saguí lo apoya; para él la aceptación del pueblo es un acto indispensable. Si la Constitución no es puesta “a la aceptación del pueblo no será Constitución”.

Alsina y Tejedor se oponen. Para Alsina con que el pueblo se acerque “a las mesas a decir si o no nada habrá dicho, y no se habrá consultado su voluntad porque no se sabrá si está conforme con todo o parte de la Constitución o sino está conforme con nada...”. Para Tejedor aceptarlo es poner en duda los poderes constituyentes de la Sala por lo que rechaza de plano la distinción entre *representación* y *pueblo* que ello involucra.

El 8 de abril terminan los debates y el 11 es aprobada y firmada la Constitución por 47 de los 48 diputados integrantes —Vélez Sársfield es la excepción— y los secretarios Manuel Pérez del Cerro y Adolfo Alsina, entrando la Sala en receso hasta el 15 de mayo en que se inicia el primer período legislativo constitucional de la Provincia.

El 18 de abril es promulgada por bando y el 1º de mayo el gobierno da dos decretos estableciendo el primero el juramento por los empleados públicos para cumplimentar el art. 142 en el sentido de que nadie puede ejercer empleo político, civil, militar o eclesiástico sin jurar la observancia y sostenimiento de la Constitución. El segundo para que de acuerdo con el art. 141 sea jurada por el pueblo el 23 de mayo en todo el territorio del Estado, lo que se cumple en un marco de “indiferencia” y de “frialdad” (48).

Por primera vez tiene Buenos Aires una ley, una norma a que arreglar sus acciones, un punto de apoyo de sus garantías, un decálogo de sus derechos y deberes. Como producto de una situación revolucionaria y de lucha contra lo nacional busca proteger a la Provincia contra el partido de Urquiza, por lo que su fin es afianzar el orden interno y externo sin ajustarse estrictamente a las normas jurídicas.

A poco andar la práctica pone en evidencia una serie de imperfecciones que reclaman su revisión la que debe postergarse por la lucha declarada con la Confederación (49). Lograda la unidad nacional definitivamente en 1862, la provincia de Buenos Aires debe borrar de su Constitución todo artículo que se oponga a la Carta de 1853 modificada y jurada en 1860.

El gobernador Adolfo Alsina dará el primer paso en 1866 pero recién en 1873 la Provincia de Buenos Aires tendrá su Constitución encuadrada en el orden nacional al dar término a su tarea la Convención Constituyente instalada en 1870.

LÍA E. M. SANUCCI.

(48) A.H.P. C. 13, A. 2, 14-27.

(49) (Ver SANUCCI, L. E. M.: *Crónica de la primera convención constituyente bonaerense 1870-73* en *Trabajos y Comunicaciones* n° 12.