

EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES SEGÚN LOS CONSTITUYENTES (*)

Por el Académico DR. EMILIO J. HARDOY

EL NACIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Nacional se dicta en uno de los períodos más conflictivos de nuestra historia. El Congreso General Constituyente se instala en la ciudad de Santa Fe el 15 de noviembre de 1852, después de que el general Justo José de Urquiza había derrocado la tiranía de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros librada el 3 de febrero del mismo año y cuando la provincia de Buenos Aires estaba separada de la Confederación a consecuencia de la Revolución del 11 de septiembre también de ese año. Sin embargo la Constitución se dicta el 1º de mayo de 1853 por los constituyentes reunidos en la ciudad de Santa Fe, que aguardaban la reincorporación de la provincia rebelde.

Son bien conocidas las alternativas que se suceden a partir del levantamiento del coronel Hilario Lagos para someter a la provincia, la que se separa y funda el Estado de Buenos Aires dándose una constitución en 1854. La provincia entra en beligerancia nuevamente con la Confederación y sus fuerzas encabezadas por el gobernador general Mitre son batidas por el general Urquiza en la batalla de Cepeda el 23 de octubre de 1859. La mediación del general Francisco Solano López, a la sazón ministro en el gobierno del Paraguay, facilita el acuerdo entre los conten-

(*) Conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 16 de octubre de 1990.

dientes. En el pacto de San José de Flores del 11 de noviembre del mismo año, completado por el Convenio de Unión del 6 de junio de 1860, se dispone que la provincia de Buenos Aires reuniría una Convención Examinadora de la Constitución de 1853 y propondría las reformas que considerara convenientes, para ser sometidas a una Convención Nacional Constituyente. Lo acordado se cumplió fielmente y la Convención Examinadora Provincial se reunió en Buenos Aires el 5 de enero de 1860 y propuso reformas que fueron sometidas a la Convención Nacional Constituyente que se reunió en la ciudad de Santa Fe el 14 de septiembre de 1860, la que sin discusión aceptó las reformas propuestas por la provincia de Buenos Aires. De este modo quedó sancionada definitivamente la Constitución Nacional, efectuándose la reincorporación de la provincia de Buenos Aires a la Confederación. Sin embargo aun se renovarí­a el conflicto en 1861. Este terminó con el triunfo de las armas de Buenos Aires en la batalla de Pavón el 14 de septiembre de 1861 y con la organización de la República bajo la presidencia del general Mitre en 1862.

En consecuencia he de referirme a lo discutido y resuelto en el Congreso General Constituyente de 1853 y en la Convención Examinadora Provincial de 1860. No me ocuparé de la Convención Nacional Constituyente del mismo año porque en ella, como dije antes, se aprobaron sin discusión, con ligeras modificaciones, las reformas propuestas por la provincia de Buenos Aires.

PORTEÑOS Y PROVINCIANOS

Ante todo es menester destacar las prevenciones y temores que invadían entonces a los protagonistas de la política, la que ha sido bien definida como "la lucha por el poder". Los ingredientes del conflicto, finalmente resueltos en el campo de batalla, eran a mi juicio los siguientes: el temor de los porteños al establecimiento de una nueva dictadura esta vez asumida por el general Urquiza, y la pretensión indeclinable de los hombres de Buenos Aires que querían gobernar el país. La entrada del general Urquiza a la ciudad de Buenos Aires después de la batalla de Caseros, de poncho, galera y cintillo punzó,

alimenta la desconfianza de los porteños y explica la Revolución del 11 de septiembre de 1852 que separa a la provincia de la Confederación. Además era inconcebible para los antiguos unitarios vueltos del destierro o de la sumisión, ser gobernados por quien les parecía ser un "gaucho", a ellos que eran los doctores, que representaban la riqueza, las ideas y el progreso de la "gran aldea", que pronto sería la "gran capital del Sur". Prueba de ello es que recién después de Pavón la situación se estabiliza y el orden se impone al interior por medio de los "procónsules" de Mitre, por cinco coroneles nacidos fuera del territorio nacional que depusieron a los gobernadores federales con la excepción, claro está, de Urquiza, invulnerable en Entre Ríos, el que con lúcido patriotismo facilitó el predominio de Buenos Aires.

El prejuicio unitario que latía en el corazón de los líderes porteños se exterioriza en la Convención Examinadora Provincial en la sesión del 25 de abril de 1860. En el Informe de la Comisión formada por Mitre (gobernador), Vélez Sársfield, Mármol, Obligado (A.C.) y Sarmiento, se menciona como antecedentes igualmente válidos y representativos, a la Constitución federal de 1853 y a ¡la Constitución unitaria de 1826!

LA ADUANA Y LA "MONEDA CORRIENTE"

En materia económica los dos temas que conmueven tanto a los provincianos en 1853 como a los porteños en 1860, por la directa relación que ellos tenían con el reparto del poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, es la distribución entre ellos de los recursos económicos.

En las sesiones del Congreso General Constituyente del 22 y el 23 de abril de 1853 se discute el artículo 4º de la Constitución, que dispone la forma en que el Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación. Entre los recursos que se destinan a tal efecto figura en primer término, "el producto de los derechos de importación y exportación" y esto da lugar a un animado debate.

Leiva se opone porque por el artículo 4º se quitaba a las provincias los aludidos derechos no quedándoles más

recursos que el de la "contribución directa". También alegó que por otro capítulo el Gobierno quedaba facultado para imponer dicha contribución en ciertos casos y temporalmente. Por último invocó lo dispuesto en el artículo 19 del Tratado de San Nicolás de los Arroyos que disponía otra forma de proveer de recursos al Gobierno Federal. Gorostiaga le replica y hace un sesudo análisis de la manera en que las provincias, particularmente la de Buenos Aires, habían subvenido a sus necesidades presupuestarias. Aclara que la Comisión se había apartado de la opinión de Alberdi, que estatuyó la formación del Tesoro Nacional mediante derechos proporcionalmente impuestos a las Provincias, pero que "había declarado también que sus trabajos eran abstractos; que con ellos hacía un molde en el que creía debía vaciarse nuestro sistema político pero no determinaba su magnitud y dimensiones; que aconsejaba al mismo tiempo que la Aduana fuera una, dando al Congreso la facultad de crear y suprimir otras".

Leiva insiste en su oposición y los diputados Zavallía, Seguí y Lavaysse se pronuncian a favor y mencionan que el Tratado de San Nicolás sólo preveía la asignación de recursos al Gobierno Federal mientras no se dictase la Constitución. Finalmente el artículo se aprueba con la redacción propuesta por la Comisión.

En la Convención Examinadora Provincial el debate es intenso y gira alrededor de la nacionalización de las aduanas, por un lado, y por otro, acerca de la posibilidad de que los derechos de importación y de exportación pudieran ser pagados en "moneda corriente" de Buenos Aires, es decir, en el papel moneda emitido por el Banco de la Provincia. Aquí corresponde reconocer el temple y el valor civil de Mitre, Sarmiento y Vélez Sársfield, que defendieron tenazmente lo dispuesto por la Constitución de 1853 y privaron así a Buenos Aires de la Aduana con la que sufragaba más de la mitad de los gastos de su presupuesto.

En la sesión del 25 de abril de 1860 se lee el despacho de la Comisión Examinadora que es informado por Vélez Sársfield, el que propone adiciones a la Constitución de 1853, para asegurar que los derechos de aduana sean uniformes en toda la Nación, y también manifiesta que el Congreso quedará autorizado para legislar sobre las

aduanas. Vélez Sársfield recuerda que Rhode Island se negó inicialmente a incorporarse a la Unión porque tenía una "fábrica de papel moneda", cuyo manejo le acarreaba grandes beneficios, pero que luego reaccionó y se incorporó con gran provecho para sus propios habitantes.

En la sesión del 30 de abril se manifiesta la oposición de Elizalde que pide que los derechos de aduana puedan ser satisfechos con "moneda corriente", es decir, con el papel moneda del Banco de la Provincia, lo que sorprendentemente es contradicho por Mitre. En las sesiones del 7, 8 y 9 de mayo de 1860 el debate se generaliza y se insiste por los opositores al despacho en que la aduana debía ser provincial, y en que los derechos debían ser satisfechos en "moneda corriente". Finalmente se aprueba una adición al artículo 64 (actualmente 67) inciso 1º, por la que los derechos de exportación debían cesar en 1866 y que podrían pagarse en "moneda corriente" de las diversas provincias. Dicho sea de paso, la cesación de los derechos de exportación fue dejada sin efecto por una Convención Constituyente reunida en 1866. No deja de ser llamativa la confesión de Sarmiento en la sesión del 9 de mayo sobre su ignorancia acerca de los efectos del uso del papel moneda.

Cabe destacar, finalmente, que el pago en "moneda corriente" quedaba autorizado pero debía hacerse por su "justo equivalente". Este fue un agregado propuesto por Riestra y resistido por la Comisión Examinadora pero por último fue aprobado. La equidad de esta adición no puede negarse pero quedó en el aire saber qué era lo que se entendía por "justo equivalente", por lo que cabe interpretar que sería el tipo de cambio que prevalecía libremente en el mercado.

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DIRECTAS

En el capítulo único de la Constitución sobre "Declaraciones, derechos y garantías" que comprende a los artículos 1º a 35 inclusive, se establecen en los artículos 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 28 y 33, las garantías directas o específicas concedidas a los habitantes, las que

pueden sintetizarse en la garantía a la libertad en su más completa acepción. Es decir libertad: de pensamiento, de expresión, de comunicación y de prensa, de culto, de tránsito, de trabajar, producir y ejercer toda industria lícita; de poseer bienes, de aprovechar la libre circulación de mercancías y efectos en el territorio nacional; de entrar y salir de la República. Todas ellas han sido objeto de copiosa dilucidación a través de casi 140 años de vida institucional. Con relación al régimen económico de la Constitución, ellas implican que el Gobierno Federal y los Gobiernos Provinciales no pueden violarlas en el ejercicio de las atribuciones que les han sido concedidas para el cumplimiento de los fines que determinaron su establecimiento. Así a estos gobiernos les está prohibido, por ejemplo, llegar por la vía del impuesto a la confiscación de bienes, o apartarse de la regla de la igualdad de los contribuyentes ante la ley, o a privarlos de su propiedad fuera de la forma prescripta para la expropiación, o a afectar su patrimonio mediante la fabricación de dinero espurio.

En el Congreso Constituyente las garantías constitucionales se discuten muy ligeramente, sobre todo en lo relacionado con el régimen económico del Gobierno Federal, excepto en lo ya mencionado sobre la aduana y la "moneda corriente". En la sesión del 27 de abril de 1853 se aprueban los artículos 5° a 10° inclusive casi sin discusión. En la Convención Examinadora Provincial las correcciones son de detalle o de forma en este capítulo, salvo en lo relacionado con la Aduana como dije antes.

BANCO Y EMISIÓN

En la sesión del 27 de abril de 1853 Zenteno pregunta si la creación del Banco Nacional "comprendía la emisión de papel moneda". En el diario de sesiones se dice escuetamente que "el señor miembro informante de la Comisión" (no lo identifica) "expresó: Que el Banco emitiría billetes, pero no de circulación forzosa, con cuya explicación se manifestó satisfecho". Una interpretación que concuerde con esta respuesta, convertiría en inconstitucionales todos los billetes emitidos desde entonces por el Gobierno Federal ¡incluso al Austral en circulación!

En la sesión del 28 de abril Zenteno pregunta si el Congreso Constituyente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 105 (actual 108) que les prohíbe a las provincias acuñar moneda, reserva para el Congreso esta facultad, y si el mismo Congreso puede permitir la acuñación de moneda en alguna Provincia. Gutiérrez por la Comisión explica "que la casa o casas de moneda podían estar donde fuere más conveniente, o donde contasen con más facilidades y elementos, para su creación en las Provincias o en la capital, sin que por eso dejen de ser nacionales; que si se encarga al Gobierno Federal es sólo para que estén bajo su inmediata vigilancia". A una pregunta de Zenteno, Gorostiaga por la Comisión dice que las Provincias pueden "sellar moneda conforme a las pesas y medidas designadas por el Soberano Congreso". Zavalía se pronuncia en contra de este aserto e invoca el artículo 105 de la Constitución (actual 108) y lo establecido en la Constitución de los Estados Unidos. En las sesiones del 29 y el 30 de abril se aprueban sin discusión los artículos restantes y la Constitución se firma el 1º de mayo de 1853.

No puede omitirse señalar que en la sesión del 25 de abril de 1860 de la Convención Examinadora Provincial se dice que "en esta parte" (económica) "la Constitución Argentina tenía que ser necesariamente nueva porque no existía un solo antecedente sobre el cual pudiera establecerse un sistema económico aplicable a la Nación". Algo hay que tener presente y es que el Congreso Constituyente, en la sesión del 23 de abril de 1853, estableció en el artículo 17 que "sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º" y que en las sesiones del 22 y el 23 de dicho mes, por el artículo 64 (actual 67) incisos 5º y 10º, se atribuye al Congreso la facultad de establecer un Banco Nacional que pueda emitir billetes, y la de hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras.

Dos salvedades corresponde hacer aquí. Una de ellas es la de que los constituyentes tenían de la palabra moneda un concepto amplio, que incluía a las piezas metálicas y el dinero convertible, como lo hizo notar Adolfo E. Buscaglia en una conferencia anterior de este mismo ciclo. Y la otra salvedad, como lo indicó también Buscaglia, es que esta facultad del Congreso sobre la moneda es "irre-

nunciable, imprescriptible e indelegable". Por mi parte agrego que en las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1853 y la Convención Examinadora de 1860, siempre esta facultad está atribuida al "Soberano Congreso de la Nación".

Para que se perciba mejor cómo se consideraba el papel moneda por los reformadores de 1860, voy a leer algunos conceptos vertidos por ellos. En la sesión del 30 de abril de 1860, en la Convención Examinadora Provincial, Elizalde dice: "Ahora, en cuanto a la cuestión papel moneda, para mí es la más grave que puede haber. Todos deben recordar las perturbaciones que ha sufrido la fortuna particular con las oscilaciones del papel moneda, de manera que el dinero que se debía recibir en plata se recibía mitad en plata y mitad en papel, hasta que vino la ley de abril de 1828. ... Se ha de establecer un Banco Nacional, se ha de mandar recibir la moneda a la par, y después se ha de mandar hacer el pago mitad en la moneda emitida y mitad en plata".

Vélez Sársfield en la sesión del 8 de mayo de 1860 de la Convención Examinadora Provincial dice: "Paso a responder a las razones que se han expuesto para establecer constitucionalmente que los derechos de Aduana deben ser pagados en la moneda de cada provincia. Se cree al parecer que vendrá un caos en Buenos Aires si su papel moneda no se recibe en la aduana. En el caos estamos. Un oficio del ministro Alvear llega y hace subir las onzas; al día siguiente viene una carta del general Urquiza y las hace bajar. Estas oscilaciones que trae el estado político es el verdadero caos para el comerciante, para la riqueza de todos, que marcha a ciegas esperando únicamente de la fortuna los resultados que debían esperarse del trabajo". Y en la sesión del 9 de mayo el mismo Vélez Sársfield dice: "Yo he conocido, señores, lo que se llamaba plata de Güemes, que comenzó con un poco de mezcla de cobre; después tuvo un tercio; después la mitad fue cobre, hasta que llegó a ser cobre pero galvanizado. He conocido en Mendoza lo que era allí moneda corriente de 1823 en adelante; todavía era de peor calidad que la plata de Güemes".

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INDIRECTAS

En la sesión del 25 de abril de 1853 del Congreso Constituyente se aprobaba sin discusión el artículo 31 de la Constitución que dispone que es la ley suprema de la Nación. De esta manera se da un fundamento expreso y categórico al deber de los jueces y, en última instancia, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de declarar la nulidad e invalidez de las leyes nacionales y provinciales y también de los actos de las autoridades de cualquier origen que la violen. De nada valdrían los derechos reconocidos y las garantías constitucionales si quedarán sin protección efectiva. Cualquier exceso del Poder Ejecutivo, del Congreso o de cualquier autoridad nacional o provincial, puede ser corregido y remediado por efecto de esta consagración del valor supremo de la Constitución, ante la cual todos los demás poderes y autoridades deben ceder.

EL PROTAGONISMO DEL CONGRESO

Otro de los medios indirectos que los constituyentes idearon para proteger las garantías constitucionales por una indebida aplicación o ejercicio del régimen económico sancionado, radica en el protagonismo acordado al Congreso en la materia. Por la Constitución es el Congreso el que autoriza y reglamenta el gasto público y la emisión, las operaciones de crédito y la creación de impuestos. Si así no se hubiera prescripto el Poder Ejecutivo además de la fuerza tendría el Tesoro Nacional a su disposición, y se crearía una dictadura autorizada por la ley.

EL PRESUPUESTO

El Congreso posee la facultad acordada por el artículo 67 inciso 7° de la Constitución, de "fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación". Este control del gasto público permite que no quede librado a la voluntad discrecional del Poder Ejecutivo, que de otra manera podría endeudar indirectamente a los con-

tribuyentes que deben costear el sostenimiento del Estado. También los constituyentes acordaron al Congreso la facultad de autorizar los impuestos y recurrir al crédito, según lo dispuesto en los artículos 4º y 67 inciso 3º de la Constitución, aunque en los hechos esa frontera legal ha sido permanentemente violada.

LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

Los constituyentes de 1853 y los reformadores de 1860 se inspiraron en la Constitución de los Estados Unidos para dictar la Constitución Nacional. En el Informe de la Comisión de la Convención Examinadora Provincial, en la sesión del 25 de abril de 1860, se dice que la Constitución de 1853 "es copia de la de los Estados Unidos". Aun se agrega que "la base del criterio de la Comisión al formular sus reformas ha sido la ciencia y la experiencia de la Constitución análoga o semejante que se reconoce como la más perfecta, la de los Estados Unidos..." Lo dicho significa conceder a los habitantes de nuestro país los beneficios de la jurisprudencia constitucional norteamericana, que ha perfeccionado el texto originario según se ha dicho, "como el orfebre pule al diamante".

EL ARTÍCULO 29

El artículo 29 de la Constitución fue aprobado en la sesión del 25 de abril de 1853 del Congreso Constituyente. La terrible condenación que contiene es una valla para los legisladores que, de un modo u otro, conceden facultades o supremacías por las que el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced de gobierno o persona alguna.

HOMENAJE

No puedo terminar estas palabras sin rendir homenaje a los constituyentes de 1853 y a los reformadores de 1860. Todos ellos venían de la adversidad, algunos del

destierro y otros de la sumisión y el temor, padecían la pobreza general, cercados por el desierto y la barbarie que en él prevalecía. Se reunieron a deliberar en un país dividido por recelos y prevenciones y agitado por terribles pasiones, y sin embargo dictaron la Constitución admirable que nos legaron.

Gorostiaga y Seguí impulsan el Congreso Constituyente de 1853, Vélez Sársfield y Sarmiento conducen a la Convención Examinadora de 1860. Tras ellos Urquiza y Mitre, plenos de dignidad y prudencia, con la sabiduría que habían acumulado en nuestras trágicas disensiones internas, supieron hallar el camino de la conciliación, el acuerdo y la paz. Una experiencia de casi 140 años ha demostrado que en el cumplimiento de las cláusulas de la Constitución, se halla el secreto de un glorioso porvenir. Por eso a la Constitución hay que amarla como a la Patria misma.