

LA CONSTITUCIÓN QUE ALBERDI NOS LEGÓ

*Disertación pronunciada por el académico Dr. Luis Cabral,
en ocasión de recibir el diploma que lo acredita como
miembro de número de la Institución Alberdi,
el 25 de septiembre de 1991*

LA CONSTITUCIÓN QUE ALBERDI NOS LEGÓ

Por el Académico DR. LUIS CARLOS CABRAL

La Nación Argentina nació por obra del genio militar de San Martín y del genio político de Alberdi.

Con la fuerza de las armas San Martín nos liberó de la dominación colonial.

Con su visión de estadista, Alberdi sentó las “bases y puntos de partida” que harían posible la *Constitución de 1853*.

El asunto a que me referiré hoy guarda relación directa con la forma en que Alberdi resolvió el problema que importaba la existencia de 14 estados o provincias diferentes, aunados por la común idea de Patria, pero diferenciados entre sí por la autonomía que para cada uno de ellos derivaba de la decisión de adoptar el sistema federal de gobierno.

La idea de Patria llevaba ínsito el propósito de constituir la “unión nacional”, porque la República Argentina necesitaba convertirse en un estado soberano, capaz de enfrentar al peligro exterior y capaz de evitar la disolución de lo que ya se proyectaba a la faz del mundo como una nación. La federación argentina —dice Alberdi— tiene por punto de partida la *unidad*, con lo cual se diferencia sustancialmente de la federación de los Estados Unidos, que procede de individualidades independientes, unas de otras, desde su fundación ¹.

¹ Comentarios a la *Constitución de 1853*. Santiago de Chile, septiembre de 1853, Imprenta de Julián Belin, p. 29.

La Argentina tenía que ser nación. Era su destino. Pero para serlo tenía que comenzar por crear un sistema de gobierno plasmado en una *Constitución* que le sirviera de guía. “Nos hallamos —decía Alberdi— en la necesidad de crear un gobierno general argentino y una Constitución que sirva de regla de conducta a ese gobierno. . . La República carece hoy (en 1853) de gobierno, de Constitución y de leyes que hagan sus veces.”

La magnitud del problema que planteaba Alberdi fue expuesta por su adversario más acérrimo —Sarmiento— con todo el vigor de que éste era capaz: “los papeles están cambiados entre nosotros —decía Sarmiento— diríase que los pueblos no querían una Constitución, ni mucho menos una nación, sino que a la cabeza de ellos estuvieran tiranuelos oscuros y sanguinarios, tráfugas o desertores de los ejércitos nacionales los unos, caudillejos semisalvajes los otros, que habían reducido la nación al recinto de unas pocas leguas en torno suyo, llamándose federales sin federación posible entre mandones de por vida, con la violencia y la barbarie por única regla de gobierno”².

Este era el desorden político que reinaba en nuestra incipiente nación cuando, en andas de la victoria de Caseros, Alberdi planteó la cuestión en términos categóricos, al preguntar: “¿De dónde viene?, ¿dónde está? y ¿adónde va la República Argentina?”³

Era claro que semejante estado de cosas hacía urgente que la República dictara una ley suprema. Y ésta fue precisamente la proeza de Alberdi, la que le valió el justo título de padre de la Constitución, porque con su obra proclamó y tornó posible la unidad de la República, su organización política y un sistema de derechos y garantías individuales que probablemente no tenga parangón por su amplitud, precisión y concisión en el ámbito de la legislación constitucional comparada.

Montes de Oca recuerda que, a partir de 1810, la República Argentina luchó diez años por su independencia; durante diez años más se vio envuelta en la más efectiva anarquía; y después, se vio en la necesidad de sacudir el yugo de una ominosa tiranía que la oprimió durante otros

² Bosquejo de la biografía de Sarmiento.

³ *Bases*, I.

veinte años⁴. Estos cuarenta años de desunión explican, mejor que cualquier especulación, la imperiosa necesidad de constituir la unión nacional en impostergable objetivo de nuestra existencia.

Claro está que semejante estado de cosas terminó, pero la victoria de Monte Caseros no resolvía por sí sola los problemas que aquejaban a la República ni bastaba para constituir la unión nacional.

Se necesitaba una solución —pero rápida—, y fue esta urgencia la que determinó a Alberdi a escribir de inmediato *Bases*, libro de acción escrito velozmente aunque pensado con reposo; “fruto —dice su autor— del pensamiento de muchos años, pero redactado con la rapidez que imponía la situación argentina”.

En efecto, nos espoleaba la urgencia de “constituir la unión” porque sin ésta no era posible pensar seriamente en una nación capaz de gobernarse a sí misma. De ahí la exigencia de una ley fundamental que concretara la realidad de esa unión.

Era preciso, pues, ante todo, adoptar una estructura de gobierno; y, en este sentido, superado el primer dilema que consistió en optar por el sistema monárquico o republicano, se planteó la alternativa más difícil de resolver. Había que elegir entre dos términos: unitarismo o federalismo.

La tendencia unitaria o centralista había predominado de entrada; partidarios de ella habían sido, entre otros, Belgrano y San Martín. No debe extrañar, en consecuencia, que tanto en el Estatuto de 1817, como en las Constituciones de 1819 y 1826 se adoptara la forma unitaria de gobierno.

Sin embargo, en definitiva habría de imponerse la forma federalista: manifestada primero en el artículo 16 del Pacto Federal celebrado entre las provincias litoraleñas en 1831; y luego expresamente ratificada, después de Caseros, en el artículo 2º del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, celebrado el 31 de mayo de 1852 y que había de constituirse en el norte de nuestra brújula política.

A la luz de estos antecedentes, la opción entre unitarios y federales aparecía resuelta en favor de estos últimos.

⁴ *Derecho Constitucional*, 1910, t. I, p. 33.

Pero faltaba todavía decidir el más difícil de los problemas que planteaba la elección del sistema federal de gobierno: era preciso resolver nada menos que la cuestión consistente en saber si íbamos a constituirnos en una "federación", o bien en una "confederación" de estados soberanos.

En este punto se pone en evidencia no sólo el andamiaje histórico y teórico de Alberdi sino por sobre todo su buen sentido. Dice en sus estudios sobre la Constitución de 1853: "hay algo que nuestra política jamás debe olvidar, a saber: que la «federación argentina» se compone de provincias que por tres siglos formaron un estado unitario y centralista, mientras que la «federación de Norteamérica» es una nación de creación artificial y reciente, formada de estados que durante siglos vivieron independientes y separados unos de otros"⁵.

Alberdi explica la naturaleza de nuestro federalismo diciendo: "El federalismo argentino es una unidad descentralizada; al contrario del federalismo del norte que es la unión de soberanías aisladas e independientes"⁶.

El fin de lograr la unión constituía la idea clave, el objetivo esencial de nuestra gran política. Sarmiento lo vio así cuando afirmaba: ningún pueblo de la tierra ha presentado en nuestros tiempos necesidad más imperiosa de constituir una "unión nacional" que la República Argentina⁷.

En este tema del federalismo es donde mejor se puede apreciar la diferencia esencial que media entre el sistema político norteamericano y el nuestro, como así también el profundo alcance de la visión de Alberdi y la originalidad de su pensamiento. Cuando escribió *Bases y su Proyecto de Constitución*, Alberdi no plagió ni copió los textos norteamericanos; simplemente los tuvo en cuenta como no podía dejar de hacerlo con uno de los elementos que junto con la Constitución suiza de 1848, constituía el más novedoso de los documentos políticos entonces en boga; y lo mismo ocurrió con las obras de Tocqueville,

⁵ ALBERDI, *Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853*, El Ateneo, 1929, p. 76.

⁶ ALBERDI, *De la Integridad Nacional de la República Argentina*, Rosario, 1855, p. 13.

⁷ Comentarios a la *Constitución de 1853*, Santiago de Chile, 1853, Imprenta de Julián Belin, p. 29.

Pellegrino Rossi, Hamilton y Story que, entre tantas obras, también tuvo a la vista, y cuyos autores contaban entre los más eminentes publicistas de la época. Por otra parte, indudablemente las *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* fueron el cañamazo sobre el cual nuestros constructores bordaron el texto de la Constitución de 1853.

Eso sí, interesa dejar sentado que nuestra Constitución no establece una “confederación” porque nuestras provincias no eran ni fueron nunca estados soberanos, independientes entre sí. Sí establece, en cambio, una “federación” constituida por un conjunto de entes políticos autónomos que en su conjunto integran un solo pueblo, tienen un mismo territorio, un solo ejército, una misma canción patria y una misma bandera, que los identifica interna y también internacionalmente como una nación soberana, unificada por el lazo de una común vocación de Patria.

Empero, es el nuestro un federalismo ortodoxo. No en vano las provincias que integraban el Virreinato del Río de la Plata habían nacido y vivido durante más de tres siglos bajo el dominio de la potencia colonial española. De ahí que Alberdi concibiera nuestra fórmula gubernativa como un ensamble de unidad y federación. Su pensamiento es claro; afirma que la federación argentina tiene por punto de partida la unidad; y repite que este rasgo la diferencia sustancialmente de la federación de los Estados Unidos que procede de individualidades independientes unas de otras desde su fundación⁸.

La paradoja de una unidad federativa o, si se prefiere, de una federación unitaria, fue una genialidad de Alberdi porque, si bien es cierto que las grandes distancias y las aspiraciones feudales de los caudillos que se dividían la República conspiraban contra el reconocimiento de que el país —aunque fracturado— constituía en esencia una verdadera nación, la idea de *combinar centralismo con federación* posibilitó el mantenimiento de la unidad dentro de la diversidad, respondiendo así a los insoslayables requerimientos de nuestra historia.

Las dificultades que planteaba entre nosotros esta so-

⁸ ALBERDI, *De la Integridad Nacional de la República Argentina*, 1855, p. 24.

lución aparecen claramente expuestas en la síntesis explicativa que García Merou atribuye a Alberdi con relación al carácter que respectivamente asumían los bandos rivales de federales y unitarios, cobijados bajo nombres que estaban lejos de responder a su verdadera índole y principios. “Los unitarios —manifestaba Alberdi— han perdido, pero ha triunfado la unidad. Han vencido los federales, pero la federación ha sucumbido. El hecho es que del seno de esta guerra de nombres ha salido formado el poder sin el cual es irrealizable la sociedad y sin el cual la libertad misma es imposible”⁹.

Así las cosas, había llegado el momento en que resultaba imperioso traducir en instituciones concretas esa *fórmula mixta que había de convertirse en la piedra angular de nuestro sistema constitucional*. Abandonada la idea de un federalismo puro, el nudo del asunto radicaba esencialmente en la cuestión de quién debía ejercer el Poder Legislativo, y, consecuentemente, en la de quién debía interpretar y aplicar las leyes en esta original federación. Pero, este asunto encerraba una trampa: la de que, al ser atribución del Congreso de la Nación dictar todo el sistema civil, comercial y penal de la nación, este sistema debía ser aplicado e interpretado por los tribunales federales, con indudable menoscabo de la jurisdicción correspondiente a los jueces provinciales.

Sobre esta cuestión decisiva, dice Agustín de Vedia en sus no suficientemente valorados comentarios a nuestra Constitución: en los Estados Unidos corresponde a cada uno de los Estados el derecho de darse sus propias leyes civiles y criminales; el Congreso de la nación norteamericana sólo expide leyes sobre los asuntos que han sido delegados al gobierno federal. En consecuencia, la Constitución Argentina se aparta de su modelo en este punto crucial¹⁰.

En un sistema federal puro, pues, cada uno de los estados autónomos que constituyen la Unión, se da su propia legislación de fondo, es decir, aquella que constituye la materia de los Códigos Civil, Comercial y Penal. Pero Alberdi captó con su natural sagacidad las dificultades

⁹ GARCÍA MEROU, pp. 162-163.

¹⁰ AGUSTÍN DE VEDIA, *Constitución Argentina*, 1907, p. 262.

que de ello derivarían para nuestra República, manifestando: “La legislación civil y criminal argentina debe ser *uniforme* como lo ha sido hasta aquí. No sería racional que tuviésemos tantos Códigos de Comercio, tantas legislaciones civiles, tantos sistemas hipotecarios, como provincias. La uniformidad de la legislación en estos ramos no daña en lo más mínimo las atribuciones de la soberanía local y favorece altamente el desarrollo de nuestra nacionalidad argentina”¹¹.

Cierto es que la unión de las provincias era el presupuesto sin el cual hubiera sido imposible nuestra existencia en calidad de país independiente, pero había que tener conciencia de que esa *unión dependía de nuestra uniformidad jurídica* por sobre todas las cosas; y que para ello era preciso desviarse de los principios fundamentales del sistema federal.

No es cuestión de creer que la idea de una “federación unitaria” o mixta prosperase sin mayores objeciones; por el contrario, hubo discusión sobre el tema, precisamente y sobre todo a raíz del problema que planteaba la cuestión del dictado de una legislación uniforme válida para todas las provincias.

La discusión se suscitó en la Constituyente de 1853 y las posiciones encontradas fueron respectivamente adoptadas por Zavallía y Gorostiaga: el primero, sosteniendo la tesis ortodoxa decía que la facultad de dictar los Códigos de fondo era exclusiva y propia de cada provincia y que no le correspondía al Congreso de la Nación como proponía Alberdi; Gorostiaga, por su parte, argumentaba que si se dejaba a cada provincia esta facultad, la legislación del país sería un inmenso laberinto, de donde resultarían males incalculables.

Finalmente, la Convención de 1853 sancionó la tesis de Alberdi, que era también la de Gorostiaga: correspondía al Congreso de la Nación dictar la legislación sustantiva o de fondo, vale decir los Códigos Civil, Comercial y Penal.

Se había dado un paso muy importante¹². No cabe duda; pero al mismo tiempo se daba una consecuencia no

¹¹ AGUSTÍN DE VEDIA, *Comentario*, p. 264.

¹² GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino*, t. III, p. 167.

querida por los constituyentes e incompatible con las autonomías provinciales. Esa consecuencia era la de que, por imperio del art. 100 de la Constitución, al establecer esta disposición que la Corte Suprema y los Tribunales inferiores de la Nación conocerían de todas las causas que versen sobre puntos regidos por las leyes de la Nación, inevitablemente todas las causas regidas por la legislación civil, comercial y penal dictada por el Congreso de la Nación, debían ser resueltas por la Justicia Federal y no por los tribunales locales, quedando así la actividad jurisdiccional de éstos limitada a la decisión de asuntos relativos a infracciones en materia de faltas o a litigios de menor cuantía, con grave desmedro de las autonomías provinciales.

En tal sentido decía el informe de la Comisión Examinadora de 1860 que “Pudiendo los Códigos considerarse como leyes de la Confederación podría deducirse de esto que los tribunales de provincia no tienen jurisdicción civil ni tribunal una vez dictados tales Códigos por el Congreso”.

Se explica así el agregado que efectuara esa misma Comisión Examinadora al texto del artículo 67, inc. 11, al establecer que el dictado de los Códigos *Civil, Comercial, Penal y de Minería no alteraría las jurisdicciones locales “correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”*; ello reforzado con el añadido por el cual quedó declarado que la competencia atribuida a la Corte Suprema y Tribunales inferiores de la Nación para conocer de todas las causas regidas por las leyes de la nación, *deja a salvo la reserva hecha en el art. 67, inc. 11, en el sentido de que el dictado de los Códigos de fondo por el Congreso de la Nación no alterará su aplicación por los tribunales provinciales en los casos en que cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones.*

He hecho especial hincapié en el tema que acabo de considerar porque la cláusula del inc. 11 del art. 67 demuestra la originalidad de nuestro “federalismo unitarista”. En segundo término, porque su examen permite distinguir con nitidez las substanciales diferencias que separan nuestra federación de la norteamericana en lo que se re-

fiere al dictado de la legislación de fondo; particularmente, en cuanto —a diferencia de lo que acontece con el sistema norteamericano, en el que cada uno de los Estados dicta por sí y ante sí su propia legislación civil, comercial y criminal—, nuestra Constitución en cambio delega en la nación el dictado de esa legislación, estableciendo así la *uniformidad de nuestra legislación de fondo*, con la salvedad de que su aplicación e interpretación corresponde por separado a cada una de las provincias.

Pero sobre todo, he hablado de estos asuntos porque, si bien es cierto que el establecimiento de una legislación de fondo uniforme importó el abandono de uno de los pilares esenciales del federalismo, ese innegable apartamiento del sistema jugó en nuestra República el papel de factor unificador por excelencia. De otro modo, carente de las tradiciones que compartían y cohesionaban las colonias norteamericanas —tales como la del *common law* y la de la jurisdicción de equidad—, nuestra patria se hubiera balcanizado jurídicamente con detrimento del tan anhelado propósito de constituir la unión nacional.

Por último, no quiero olvidar los consejos que nos dio Alberdi respecto de las reformas constitucionales.

“Conservar la Constitución —nos dice el gran tucumano— es el secreto de tener Constitución. ¿Tiene defectos? ¿Es incompleta? No la reemplacéis por una nueva. La novedad de la ley es una falta que no se compensa con ninguna perfección. . . El principal medio de afianzar el respeto de la Constitución es evitar en todo lo posible sus reformas”.

Para terminar, una anécdota que tiene su miga y quizás algo más.

Víctor Manuel Orlando fue uno de los más destacados constitucionalistas de este siglo, desempeñó el cargo de Presidente del Consejo de Ministros de Italia, e integró junto con Wilson, Lloyd George y Clemenceau el Consejo encargado de elaborar el tratado de paz con el que había de darse término a la Primera Guerra Mundial. Invitado por nuestro país pronunció en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, durante el año 1924, catorce conferencias por invitación de aquella Facultad, la última de las cuales tituló

Carácter de la Constitución Argentina. En el curso de esta disertación, Orlando emitió un juicio insólito, pero que vale la pena recordar precisamente porque nuestra Constitución fue dictada “invocando la protección de Dios fuente de toda razón y justicia” tal como enfáticamente lo proclama el preámbulo.

En efecto, refiriéndose a las opiniones vertidas por nuestros constituyentes a propósito del sistema de gobierno que mejor convenía, Orlando manifestó: Todo “esto lo dijeron en 1853 vuestros patriarcas, con una de aquellas formas de inspiración que hacen pensar en los Cardenales inspirados por el Espíritu Santo”¹³.

Recuerdo estas escuetas palabras por la elevada autoridad moral, política y científica de quien las pronunciara, por la ocasión en que las vertió y por la fuerza de convicción que traduce la naturaleza misma de semejante juicio.

En fin, esta es la Constitución que Alberdi nos legó. Esa misma Constitución a la que se refirió Mitre con motivo del juramento popular de ella en 1860, cuando expresó: “Esta es la Constitución definitiva, verdadero símbolo de la unión perpetua de los hijos de la gran familia argentina, que al fin vuelven a encontrarse para abrazarse como hermanos bajo el amparo de una ley común”¹⁴.

¹³ V. M. ORLANDO, *Carácter de la Constitución Argentina*, “J.A.”, t. XVIII, p. 121, Sección Doctrina.

¹⁴ *Reforma Constitucional de 1860*, Univ. de La Plata, p. 628.