

El “Ejecutivo vigoroso”: una indagación acerca de la influencia del pensamiento alberdiano en la configuración constitucional del Ejecutivo en la Argentina

Por

Juan Paulo Gardinetti*

1. Indagar acerca de los orígenes y fuentes de la figura presidencial, sus alcances, poderes y límites, en el texto histórico de la Constitución Nacional, no resulta tarea sencilla; demasiados lugares comunes y un acervo inmenso de opiniones –en determinados puntos, contradictorias– dificultan aún más esa labor. Intentaremos, pues, con nuestras propias limitaciones, desbrozar algunas cuestiones que nos parecen importantes de establecer en momentos en que nos asomamos a –uno más– de los bizantinos debates a que nos hemos acostumbrado los argentinos en torno a nuestro sistema de gobierno y sus eventuales cambios; debates que, por cierto, parecen pretender esconder nuestra propia incapacidad, en tanto comunidad, de vivir y desenvolvernos bajo reglas del juego político claras, precisas y que requieren de su fiel y permanente observancia para que esa dinámica política pueda desarrollarse de manera regular y sin sobresaltos.

Ante la falta de observancia, la respuesta no puede ser de mayor puerilidad: ¡cambemos entonces las reglas! Pero las réplicas a estas tentativas improductivas (¿también distractivas?) de poner en discusión el sistema gubernamental deberán ser objeto de otros estudios, más específicos, por lo que nos circunscribiremos a nuestra labor de indagación en la historia constitucional.

* Abogado de la UBA. Licenciado Especial en Derecho Internacional de la Universidad de Bruselas (Master Superior), Bélgica. Profesor Adjunto Regular en las materias “Derecho Internacional Público” y “Derechos Humanos y Garantías” en la Facultad de Derecho de la UBA. Miembro del Instituto Argentino de Derecho Internacional, de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, de Organismos Internacionales No Gubernamentales suizos y americano-belgas. Representante alterno de la Universidad de Buenos Aires en el Consejo Consultivo del Centro Estratégico para la Defensa Manuel Belgrano del Ministerio de Defensa. Ha efectuado diversas publicaciones sobre temas del Derecho Internacional y, en especial, sobre el genocidio armenio y la responsabilidad internacional del Estado turco

2. En primer lugar, establezcamos algunos de los lugares comunes que recién mencionábamos y verifiquemos su grado de verosimilitud conforme el cotejo con los textos y documentos pertinentes. Uno de ellos, usualmente el más repetido, indica que el Poder Ejecutivo argentino fue ideado siguiendo el modelo constitucional norteamericano, fundador del sistema presidencialista.

Ahora bien, esta afirmación puede ser puesta en crisis no bien reparamos en las sentencias de Alberdi, quien en las *Bases* preconizaba: "Este [la conformación del Ejecutivo] es uno de los rasgos en que nuestra Constitución hispano argentina debe separarse del ejemplo de la Constitución federal de los Estados Unidos"¹. Más tarde, en sus *Estudios sobre la Constitución argentina de 1853*, decía –sin duda, con esa retórica exagerada que lo emparentaba con Sarmiento, con quien, paradójicamente, libraba en esos años una de las más notables batallas intelectuales a las que asistió nuestro país–: "Ha resultado de ahí que el Poder Ejecutivo argentino, que forma la facción prominente de la Constitución de 1853 y determina toda su fisonomía, es completamente diferente del Ejecutivo de los Estados Unidos de Norte América. No hay más que colocar uno enfrente de otro y contar sus atribuciones, para ver que se asemejan tanto como un huevo a una castaña"².

Correlativamente, también sabemos que el tucumano había aconsejado en las *Bases* imitar la conformación del Ejecutivo chileno según la carta trasandina de 1833: "La Constitución ha dado el orden y la paz, no por acaso, sino porque fue ese su propósito, como lo dice su preámbulo. Lo ha dado por medio de un poder ejecutivo vigoroso, es decir de un poderoso guardián del orden, misión esencial del poder, cuando es realmente un poder y no un nombre. Este rasgo constituye la originalidad de la Constitución de Chile, que, a mi ver, es tan original a su modo como la de Estados Unidos"³. En sus *Estudios*, expresó que el Ejecutivo establecido en la carta argentina de 1853 "mil veces más se asemeja al de Chile que al de Estados Unidos"⁴.

He aquí planteado un interrogante: ¿Puede sostenerse sin más aquella afirmación usual en los textos de estudio del derecho constitucional acerca del modelo norteamericano en la configuración del Ejecutivo argentino, conforme las terminantes expresiones de Alberdi, cuyos fragmentos hemos leído recién? Algún autor, hoy ya clásico, sostuvo: "Como ninguna otra de las instituciones

¹ Alberdi, Juan B. (1915). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (p. 169). Buenos Aires: La Cultura Argentina.

² Alberdi, Juan Bautista (1929). *Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853* (pp. 33–34). Buenos Aires: El Ateneo.

³ Alberdi, Juan Bautista, *Bases...*, p. 174.

⁴ Alberdi, Juan Bautista, *Estudios...*, p. 34.

que nos legaron los constituyentes de 1853, el ejecutivo tiene un arraigo profundo en nuestros antecedentes históricos, siendo así la más *nacional* de todas aquellas; y si con algún modelo extranjero tiene semejanza, no es exactamente con el presidente de los Estados Unidos, sino con el que creó la Constitución chilena de 1833⁵.

3. Ahora bien, a tenor de lo expresado por Alberdi, y la opinión doctrinaria recién vista, correspondería, aunque más no sea, echar una rápida ojeada a la carta histórica del país vecino, a cuyo Ejecutivo se habría asemejado el nuestro.

Como es sabido, Chile alcanzó más rápidamente que nosotros su organización política y constitucional, no exenta, por cierto, de algunas de las vicisitudes –sobre todo, luchas intestinas posteriores a la emancipación política– comunes a las demás naciones que conformaron los antiguos reinos españoles de América.

Sin embargo, lo cierto es que el Chile conocido por Alberdi y Sarmiento, el Chile forjado en la impronta de Portales, había logrado darse –durante los gobiernos de los generales Joaquín Prieto y Manuel Bulnes– una organización bastante sólida cuya emulación era recomendada sin reparos⁶. En la fragua organizativa de décadas, habían visto la luz dos constituciones políticas, una en 1823, redactada por don Juan Egaña, y la otra en 1828: el dato no es menor, pues para algunos la carta de 1833 no es sino una versión mejorada y depurada de la dada cinco años antes⁷.

4. Respecto de las ideas fundamentales de don Juan Egaña, cabe apuntar que se lo suele catalogar como un intelectual reaccionario, llegándose a sindicarlo como uno de los principales representantes de la tendencia conservadora o perfeccionista dentro del constitucionalismo hispanoamericano del siglo XIX, concepción según la cual las cartas constitucionales de los estados herederos del antiguo imperio español en América se caracterizaron por establecer la

⁵ González Calderón, Juan A. (1984). *Curso de Derecho Constitucional* (6ª edición revisada y actualizada por Ernesto J. Miqueo Ferrero) (p. 476). Buenos Aires: Depalma.

⁶ Acerca de la influencia del medio y la experiencia chilena en Alberdi, véase el imponente trabajo de Jorge M. Mayer, *Alberdi y su tiempo*, EUDEBA, Buenos Aires, 1963, especialmente pp. 299–397. Podrá verse allí, también, un interesante fresco de la colonia de exiliados argentinos en Valparaíso, Santiago y Copiapó.

Para un sintético panorama de las luchas políticas en Chile entre “pelucones” (conservadores) y “pipiolos” (liberales) y la consagración de la “república portaliana”, una de cuyas características principales era el sistema presidencialista autoritario, puede verse el trabajo de Gustavo Ossorio Fariás (2009). El pensamiento conservador del presidente Manuel Bulnes, *Publicación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Santo Tomás, lus Publicum*, 22, 71–89. Santiago de Chile.

⁷ El propio preámbulo expresa que se trata de una reforma de la carta de 1828.

preservación de determinados valores (sobre todo en materia de religión) y la concentración del poder en el órgano ejecutivo, a quien se revestía con facultades extraordinarias⁸.

Ello merece formular algunas aclaraciones. Es enteramente cierto que Juan Egaña pretendió estructurar todos los aspectos de la vida chilena en base a una moral y una opción religiosa única y excluyente, obviamente la católica. Para comprobar este aserto, no hay más que recurrir, antes que a sus vehementes frases, a las disposiciones de la Constitución de 1823 que lo tuvo como principal inspirador y redactor. Así, tanto las disposiciones del art. 10, el inc. 6.º del art. 11, el inc. 10 del art. 58, el inc. 17 del art. 115 y, sobre todo, las prescripciones contenidas en los Títulos XXII y XXIII, nos hablan con claridad de sociedad política empapada de una moral oficial dirigida fuertemente por el Estado o, al menos, las pretensiones de que ello ocurriera.

Empero, no estoy tan seguro de que –más allá de sus estructuras mentales y su pensamiento político–constitucional, a veces declamado con elocuencia– sus ideas fundamentales se tradujeran en el establecimiento de un poder prácticamente irresistible dentro del gobierno constitucional fundado por la carta de 1823. Una explicación posible es la dada, en su momento, por el historiador Encina, apoyándose en un juicio de Barros Arana: "...entre el propósito de Egaña de crear un poder ejecutivo fuerte y expedito y el mecanismo constitucional, hay una completa incongruencia. La constitución de 1823 creaba todo, menos un gobierno enérgico y expedito".⁹ Así, una rápida mirada por algunas de sus disposiciones¹⁰ relativas a los poderes gubernamentales permite señalar que: a) El titular del órgano ejecutivo tenía un mandato de término medio (cuatro años) y podía ser reelegido para un nuevo período si obtenía los dos tercios de los sufragios (art. 14). b) Tenía las facultades y atribuciones corrientes de los ejecutivos, y aún algunas cortapisas notables, como la necesidad de acuerdo senatorial para indultar y conmutar penas (art 18 inc. 15). c) El Senado podía suspender temporariamente los actos del ejecutivo cuando "reconozca una grave y peligrosa resulta, o violación de las leyes" (art. 38 inc. 3.º). d) Estaba, al igual que todos los demás funcionarios, sujeto a la calificación y censura por parte de las asambleas electorales periódicas: si su

⁸ V. Gargarella, Roberto (2004). Historia constitucional En AA.VV., *Derecho Constitucional* (pp. 27–55). Buenos Aires, Universidad. En la misma se lee: "...quizá no haya existido una Constitución más cercana al proyecto conservador, en toda la historia latinoamericana, que la preparada en Chile por Juan Egaña, y que fue aprobada en 1823 (...). El elitismo político del modelo constitucional de 1823 puede distinguirse, fundamentalmente, por el poder extraordinario que se adjudicaba al Ejecutivo frente al rol restringido y subordinado en el que se dejaba al organismo legislativo".

⁹ Encina, Francisco A. (1948). *Historia de Chile* (T. IX) (p. 81). Santiago: Nascimento.

¹⁰ Para el presente trabajo, utilizamos los textos de las constituciones históricas chilenas publicados en soporte electrónico por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (www.bcn.cl).

censura prosperaba, era destituido de su cargo (Títulos X y XI, especialmente arts. 96, 97, 98 y 99).

Como vemos –y reiterando la salvedad respecto del pensamiento de don Juan Egaña acerca de la preeminencia del Ejecutivo por sobre los otros poderes, pensamiento que exteriorizó en más de una oportunidad– **lo cierto es que la carta de 1823 no lo tradujo en sus normas positivas**. Se dice que, incluso, su propio hijo Mariano le llegó a reprochar “la flaqueza de sus ideas en este terreno”¹¹.

5. Formulada esa necesaria aclaración, veremos cómo –en cambio– la Constitución de 1833 sí avanzó en la concreción de los postulados de un Ejecutivo fuerte, casi diríamos exacerbado, y lográndose plasmarlas en el texto expreso de la norma máxima.

En dicho sentido, y continuando con el desarrollo constitucional del país vecino, recordemos que entre 1831 y 1833 sesionó la denominada *Gran Convención*, abocada a la tarea constituyente, en la que tuvieron principal actuación dos figuras que monopolizaron el debate: don Manuel José Gandarillas y don Mariano Egaña, hijo, como recién dejamos apuntado, de don Juan Egaña.

Circunscribiéndonos al objeto de nuestro trabajo, indagar acerca de las fuentes del ejecutivo configurado por la Constitución de 1853, observamos que el código trasandino de 1833 establecía, como es sabido, un órgano ejecutivo –el Presidente de la República– dotado de amplios poderes y atribuciones, vigoroso, para utilizar las palabras de Alberdi. Dentro del capítulo VII, en el art. 59 se leía: “Un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado, i es el jefe Supremo de la Nación”.

He ahí, entendemos, la fuente indudable del inciso 1° del art. 85 del Proyecto de Constitución redactado por Alberdi y contenido en la segunda edición de las Bases, el que sin duda sirvió de fuente, a su vez, al congreso reunido en Santa Fe para sancionar el inciso 1° del art. 83 (actualmente, art. 99 inc.1 C.N.).

6. Nótese que esa calidad no estaba contenida en el texto de la Constitución unitaria argentina de 1826, que solo expresaba, entre sus jefaturas explícitas y denominadas, la de “jefe de la administración general de la república” (art. 81) y “jefe supremo de las fuerzas de mar, y tierra” (art. 86).

En este mismo sentido, y yendo más atrás en la historia constitucional de nuestro país, cabe apuntar que el proyecto elaborado por la Sociedad Patriótica

¹¹ Encina, Francisco A., ob., vol. y p. cit.

en 1813 no mencionaba entre las cualidades y atributos del ejecutivo a la "jefatura suprema de la Nación" y, antes bien, se ocupaba expresamente, en el capítulo XIX de los "Límites del gobierno ejecutivo". Tampoco la preveían el proyecto cuya factura correspondió a la Comisión Especial designada por el segundo Triunvirato en 1812, el Estatuto Provisional sancionado por la Junta de Observación en mayo de 1815, la Constitución de 1819 ni, como ya dijimos, la carta centralista de 1826.

Más adelante, volveremos sobre el punto de la jefatura suprema.

7. Podrá observarse, al respecto, que la denominación del ejecutivo unipersonal rioplatense de la época directorial fue, justamente, de *Director Supremo de las Provincias Unidas* (ley de enero de 1814). Sin embargo, a ello cabría responder que el poder de dicho funcionario estuvo, más allá de su rotulación, fuertemente condicionado por la propia autoridad que lo había creado, es decir, la Asamblea General Constituyente, cuerpo en el que residía la "representación y ejercicio de la Soberanía" de estas provincias, según el art. 1° del Decreto del 31 de enero de 1813, primer acto público de ese congreso extraordinario. En tales condiciones, la "supremacía" estaba circunscripta a la órbita del propio poder ejecutivo, así se desprendía de los términos utilizados en las normas expedidas (*Supremo Poder Ejecutivo Provisorio*).

Asimismo, se mencionaba el establecimiento futuro de un Supremo Poder Judicial (decreto publicado en fecha 10 de abril de 1813 y Reglamento de Administración de Justicia publicado el 11 de septiembre de 1813), con lo cual queda claro **que la verdadera supremacía existía en cabeza de la corporación de los diputados**, en la que se había establecido el depósito de la soberanía, mientras que la calidad de "suprema", en las distintas autoridades creadas, importaba únicamente su máxima jerarquía funcional en su ámbito y esfera de competencias, siempre sujetas, en última instancia, al control de la Asamblea.

8. Volviendo al código sancionado en Chile, observamos que el cúmulo de atribuciones allí consagrado aparece condensado esencialmente en el art. 82 de dicho cuerpo, a través de veintiún incisos. Allí pueden leerse facultades y atribuciones clásicas de los órganos ejecutivos: concurrir a la formación de las leyes y promulgarlas; expedir decretos, reglamentos e instrucciones a fin de ponerlas en ejecución; prorrogar las sesiones ordinarias del congreso y convocar a extraordinarias; indultar penas; conceder jubilaciones, retiros, licencias, cuidar de la recaudación de impuestos y disponer su inversión conforme a la ley; el mando y disposición de las fuerzas militares, etc.

Dichas atribuciones, en su casi totalidad, aparecían prolijamente enumeradas también en los antecedentes constitucionales de nuestro país.

Sin embargo, es de hacer notar que la carta trasandina incluía también el poder del presidente de nombrar y remover, a su sola voluntad –amén de los ministros del despacho y los oficiales de sus secretarías– a los Consejeros de Estado, a los Ministros diplomáticos, a los cónsules y demás agentes exteriores, y a los Intendentes de provincia y Gobernadores de plaza (atribución 6^o). La facultad de nombrar por sí solo a los integrantes del Consejo de Estado colocaba en manos del Ejecutivo un poder aún mayor, pues era dicho cuerpo el encargado de proponer al presidente los candidatos a jueces letrados de primera instancia y a magistrados de los superiores tribunales de justicia, como asimismo a diversas dignidades eclesiásticas (arzobispos, obispos, etc.). Solo respecto de los dignatarios diocesanos o arquidiocesanos debían los seleccionados por el presidente contar con la aprobación senatorial (atribución 8^o, *in fine*).

9. Dos últimas cuestiones merecen ser atendidas respecto de la carta chilena de 1833: la primera tiene que ver con la responsabilidad política del presidente, la cual podía hacerse efectiva mediante acusación “solo en el año inmediato después de concluido el término de su presidencia, por todos los actos de su administración, en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del estado, o infringido abiertamente la Constitución” (art. 83). Ese había sido uno de los puntos de disputa entre Gandarillas y Egaña, pues mientras el primero postulaba la responsabilidad del presidente y sus ministros, pudiendo aquel ser acusado durante su mandato, Egaña defendía una responsabilidad ejercitable solamente expirado el término de sus funciones.¹²

Apuntemos que la pretensión de irresponsabilidad política del titular del órgano ejecutivo no era cuestión novedosa; antes bien, se trataba de uno de los principales postulados de la concepción conservadora o perfeccionista. Un rastreo de la mencionada pretensión indica que uno de sus principales impulsores fue Simón Bolívar, quien “(...) no solo diseñó un Ejecutivo todopoderoso, sino que además, notablemente, y acercando mucho su propuesta a la propuesta de un monarca o dictador, pidió para él mismo tanto la perpetuidad en el cargo como su irresponsabilidad en el ejercicio de sus funciones, esto es, el presidente no podía ser sometido a un juicio destinado a fiscalizar su actividad en el poder”¹³.

Alberdi, en el art. 86 de su Proyecto de constitución, preveía que “El Presidente es responsable, y puede ser acusado en el año siguiente al período de su mandato, por todos los actos de su gobierno en que haya infringido intencionalmente la Constitución, o comprometido el progreso del país, retardando el aumento de la población, omitiendo la construcción de vías, embarazando la

¹² Encina, Francisco A., ob. cit., tomo XI, pp. 29–31.

¹³ Gargarella, Roberto, ob. cit., p. 33, nota 9.

libertad de comercio o exponiendo la tranquilidad del Estado. La ley regla el procedimiento de estos juicios". Ello podía relacionarse, en principio, con las atribuciones de las cámaras legislativas de acusar y juzgar en causas políticas (arts. 58, 59 y 66 del Proyecto).

Ahora bien, dos lecturas son posibles y, elaborar una conclusión, caso especialmente arduo. Si consideramos el pensamiento general de Alberdi y la manifiesta admiración por las ideas de don Juan y don Mariano Egaña¹⁴ en punto a la configuración del ejecutivo, volcada en el capítulo XXV de las *Bases*, cabría pensar que, siguiendo la línea trazada por el texto constitucional de 1833, nuestro tucumano habría proyectado una virtual irresponsabilidad política del presidente, ya que permitiendo la acusación y juzgamiento por juicio político a manos del Legislativo en el año posterior a la culminación del mandato lo cierto es que dicho proceso carecía mayormente de sentido, pues es sabido que este solo persigue la privación funcional o remoción del declarado culpable, quedando luego sometida la persona a la acción de los tribunales ordinarios de justicia.

Para Dardo Pérez Guilhou, "es una suerte de juicio de residencia al estilo del régimen indiano. Está claro que no se lo puede molestar mientras gobierna sino después pedirle cuentas".¹⁵ Es también la opinión de Fontán, para quien la disposición mencionada "solo contempla juicio de residencia para el presidente, quien es responsable pero solo puede ser acusado en el año siguiente al período de su mando (...)"¹⁶.

Desde otra óptica, podrá decirse que, respecto de la mencionada fuente chilena hubo una redacción levemente diferente (Alberdi omitió la proposición "solo"), pero que precisamente esa mínima diferencia era la que posibilitaba el ejercicio del proceso político contra el ejecutivo, no solo en todo tiempo durante su mandato sino hasta un año después de concluido el mismo. Esta hipótesis se vería reforzada por el comienzo de la oración del art. 86 ("El presidente es responsable (...)") y por una visión sistémica de su Proyecto, en el cual el juicio político tendría verdadero sentido y posibilidad de alcances prácticos. Sin embargo, reconozco que es uno de los puntos que mayores dudas me genera, por la cuestión de la redacción (que, sin dudas, no es la más feliz) y por las contradicciones que se verificarían en el sistema alberdiano.

¹⁴ Acerca de la influencia del pensamiento egañiano en Alberdi, véase: Pérez Guilhou, Dardo (1984). *El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853* (p. 25). Buenos Aires: Depalma, donde se destaca que el tucumano "alcanzó a frecuentar a don Mariano, pues este murió en 1846".

¹⁵ Pérez Guilhou, Dardo, ob. cit., p. 102.

¹⁶ Fontán, Carmen (2010). Las "Bases" y su influencia en la Constitución de 1853. *Debates de actualidad*, XXV(203), 80-93. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Santa Fe. La cita en p. 87.

Por fortuna, los convencionales de 1853 no solo resaltaron el principio de la responsabilidad del Presidente¹⁷, sino que no hicieron mención del tiempo en que cabe determinar la responsabilidad del ejecutivo (y de otros funcionarios), por lo que resulta obvio que la misma puede (y debe) efectuarse durante el tiempo del desempeño de las funciones: es lo que surge prístinamente de los entonces arts. 41, 47 y 48, hoy arts. 53, 59 y 60 C.N. Es más, siguiendo expresamente en este punto a la Constitución norteamericana, se manda que, en caso de juicio político al Presidente, el Senado, conformando el tribunal juzgador, sea presidido por el Presidente de la Corte Suprema (art. 47 C.N 1853, art. 1º, Sección Tercera, parágrafo 6, Constitución de los EE.UU.)¹⁸.

10. La última cuestión del ejecutivo chileno previsto en 1833 que ocupará nuestra atención, e igualmente grave como la anterior, es la posibilidad que se contemplaba en el art. 36, atribución 6ª del Congreso, de "Autorizar al Presidente de la República para que use de facultades extraordinarias, debiendo siempre señalarse expresamente las facultades que se le conceden, i fijar un tiempo determinado a la duración de esta lei"¹⁹. El historiador trasandino Eric Eduardo Palma ha hecho hincapié en el sesgo autoritario de los gobiernos conservadores de los generales Prieto y Bulnes, y de Manuel Montt enumerando que: "(...) el Gobierno recurrió en numerosas ocasiones a

¹⁷ Informe de la Comisión de negocios constitucionales del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina, quinto párrafo, segunda oración *ab initio*. Puede consultarse su texto en Sampay, Arturo Enrique (1975). *Las constituciones de la Argentina 1810/1972* (p. 354). Buenos Aires: EUDEBA.

¹⁸ Como reflexión, y siguiendo la línea lanzada en la ponencia magistral elaborada por el Prof. Vanossi para el XX Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional (Mendoza, 2011), cabría meditar por qué motivos en nuestro país, donde las quejas suelen abundar en relación a las excesivas facultades del órgano presidencial y a los abusos que, en desmedro de todo el sistema, suelen incurrir quienes desempeñan dicho poder, no se hizo uso de esta formidable herramienta de control republicano, de un poder de la Constitución a funcionarios de los otros. En la práctica, solo se verificó su uso, en algunas oportunidades, respecto de magistrados del poder judicial.

En situaciones de gravísimas crisis, como, v. gr., la que asoló a nuestro país a finales de 2001, conjeto que la correcta y leal utilización del expediente del juicio político nos habría ahorrado a los argentinos un tremendo costo humano y material y, tal vez, habría demostrado que el sistema jurídico y constitucional era capaz de sortear esa complicada coyuntura con sus propios anticuerpos.

En definitiva, y entre otras circunstancias, su soslayo demostró —una vez más— nuestra propia incapacidad como sociedad de resolver los problemas, por graves que estos se presenten, por las vías políticas y constitucionales preestablecidas, y fue un barómetro exacto de nuestra falta de fe y confianza en las instituciones fundamentales.

¹⁹ Su paternidad se atribuye a don Mariano Egaña: "La concesión de facultades extraordinarias, que constituye uno de los rasgos más característicos de la Constitución de 1833 y el punto más censurado por sus enemigos, es uno de los artículos del proyecto de Egaña que la comisión omitió en el suyo. Indicado a la Convención por el mismo Egaña ese artículo en su forma original, que es la misma que tiene en la Constitución, fue aprobado". V. Sotomayor Valdés, Ramón (1962). *Historia de Chile bajo el gobierno del general don Joaquín Prieto* (3ª ed.) (p. 225). Santiago de Chile: Academia Chilena de la Historia.

las facultades extraordinarias (1833, 1836, 1837, 1838, 1851 a 1853, 1859 a 1861) y al estado de sitio (1840, 1846, 1858)...".²⁰

Ello no fue tratado por Alberdi en su Proyecto. Sin embargo, una lectura atenta del capítulo XXV de las *Bases*, tantas veces mencionado en este trabajo, es capaz de generar inquietud. En efecto, nótese que en dicha oportunidad, después de prodigar elogios a la concepción egañiana del ejecutivo fuerte y transcribir un párrafo donde se hacía expresa mención a una dictadura de tiempo limitado, Alberdi expresaba: "He ahí la semilla, echada en 1813, de lo que mejor digerido y desenvuelto, forma la originalidad y excelencia de la Constitución vigente de Chile. Ilustrada por veinte años de paz, debidos a sus artículos 82 (incisos 1° y 20 especialmente) y 161"²¹.

Ahora bien, la cita explícita del art. 161 es la que resulta inquietante, pues en esa norma la carta chilena preveía situaciones de suspensión del imperio de la Constitución por motivo de estado de sitio y cuando el presidente hiciere uso de facultades extraordinarias que –como recién vimos– podía otorgarle el congreso, estableciendo ciertos límites (imposibilidad de dictar condenas y de aplicar penas). Erraba gruesamente aquí, pues, nuestro autor; enceguecido por una idea obsesiva de fortalecimiento de la magistratura presidencial, terminaba aplaudiendo la negación misma del Estado de derecho y la razón de ser de todo código constitucional.

Felizmente, también en este punto, el congreso constituyente de Santa Fe omitió seguir sus consejos, y fulminó toda posibilidad de concesión de facultades extraordinarias o la suma del poder público tanto al ejecutivo nacional como a los provinciales, mediante la prohibición contenida en el art. 29 de la Constitución federal, concebido en los términos más severos que utiliza dicho texto.

11. En orden a la duración del mandato y la posibilidad de reelección inmediata, se marca sí un claro apartamiento del modelo chileno, pues este establecía aquel en cinco años y autorizaba la posibilidad de una reelección inmediata, mientras que el Proyecto de Alberdi y el Código de 1853 lo fijaban en seis años sin dicha posibilidad (arts. 79 y 74, respectivamente). Es más, cabe recordar que Alberdi criticaba puntualmente la posibilidad de reelección pues "El presidente tiene siempre medio de hacerse reelegir y rara vez deja de hacerlo", provocando agitación y un malestar que no se compensa, como expresó en la nota al art. 79 de su Proyecto.

²⁰ Palma, Eric Eduardo (2005). *Historia del Derecho Chileno (1808–1924)* (p. 85). Santiago de Chile: Orión Ediciones. Citado en Ossorio Farías, Gustavo, ob. cit.,

²¹ Alberdi, Juan Bautista, *Bases...*, p. 175.

Este es uno de los puntos donde, tanto el sistema ideado por el ilustre tucumano como el texto consagrado definitivamente por el congreso de Santa Fe, marcaron un distanciamiento claro y concreto de sus modelos presidenciales, acotando su poder en el tiempo, lo cual sin duda es una de las principales limitaciones de cuantas pueden establecerse respecto de un funcionario de esa naturaleza.

12. Nótese que la calidad de “jefe supremo”, que hemos visto aparece en la carta chilena de 1833, y es reiterada en el Proyecto constitucional de Alberdi, consagrada en el Texto Fundamental de 1853, y que mantenemos hasta la actualidad, amén de comprender la jefatura del Estado y la representación del mismo ante el mundo, no deja de ser indicativa de una situación de supraordinación respecto de los otros poderes del gobierno nacional (sea en el esquema unitario chileno, o en el federal de la carta argentina). Esta disposición, que ha sido criticada por parte de los autores,²² era congruente con el pensamiento de los Egaña y de Alberdi del establecimiento de un poder ejecutivo fuerte, revestido de extensos poderes y que estuviera colocado en evidente superioridad dentro de la estructura gubernamental, estructura donde, al menos por el momento, no tenía cabida la noción de **equilibrio** de poderes²³.

²² V. Sánchez Viamonte, Carlos (1959). *Manual de derecho constitucional* (4^o ed.) (pp. 244 y 302). Buenos Aires, Kapelusz.

En esta última, puede leerse una crítica efectuada por José Manuel Estrada, quien decía: “La palabra *supremo*, pues, está fuera de su lugar”. Sin embargo, se atribuye erróneamente su origen: “Jefes supremos se han llamado todos los caudillos, y el vicio estaba tan arraigado, que pasó al lenguaje constitucional”. Como vimos, la calidad de *supremo* fue receptada de través de Alberdi, de la Constitución chilena de 1833.

²³ Recordemos que la noción de división de poderes había echado raíces, al menos en las mentes más lúcidas de estas tierras, desde las primeras horas de la gesta revolucionaria y emancipadora: así, es justo recordar que, si bien no alcanzó a exponer una teoría completa sobre la división y equilibrio de los poderes gubernamentales, Mariano Moreno insistió sobre el tópico en sus célebres artículos aparecidos en la *Gazeta*, entre los meses de octubre y diciembre de 1810 que llevaron por título *El Congreso que acaba de convocarse y la Constitución del Estado*. Tuvimos oportunidad de explayarnos acerca de ello en Gardinetti, Juan Paulo (2010). *Apuntes acerca de las ideas constitucionales de Mariano Moreno. Debates de actualidad*, XXV(203), 54–61. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Santa Fe, allí nos hemos referido a las influencias señaladas por los autores sobre Moreno, especialmente la ejercida por la obra de Montesquieu y las opiniones de Jovellanos.

En orden a la división de poderes en el Río de la Plata, no puede dejar de señalarse el pensamiento y la obra del Deán Funes, privilegiada inteligencia en aquellos tiempos vertiginosos a quien la historia constitucional de nuestro país no siempre ha tratado con justicia, en especial el Reglamento dado por la Junta en octubre de 1811, redactado indudablemente por el clérigo cordobés.

Una visión panorámica lo más objetiva posible respecto de la noción de división y autonomía de poderes en el Río de la Plata no estaría completa si no se mencionase al pensamiento constitucional de José G. Artigas: sus famosas *Instrucciones* a los diputados del pueblo oriental, del 13 de abril de 1813 expresamente lo preveían en sus arts. 5^o y 6^o. En este mismo orden de ideas, también corresponde recordar el enfático mandato contenido en el art. 63 del Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas de la América del Sud, de carácter federal, cuya autoría perteneció, presumiblemente, al diputado artiguista Felipe Santiago Cardozo a quien, como es bien sabido, se le negó la incorporación a la Asamblea General Constituyente. Tanto las *Instrucciones* del 13 de abril como el texto del Proyecto federal pueden ser consultados en Sampay, Arturo Enrique, ob. cit., pp. 164–165 y 167–175.

Alberdi lo sostenía sin rodeos cuando recordaba, en las *Bases*, las enseñanzas de don Juan, escritas veinte años antes: "Es ilusión un equilibrio de poderes. El equilibrio en lo moral y lo físico resulta la nulidad en potencia" y "Tampoco puede formar equilibrio la división del ejecutivo y legislativo, ni sostener la Constitución"²⁴. Como vemos, toda una lección de pragmatismo en ciencia política y constitucional.

Sin embargo, como ya dijimos (v. punto 4), es posible sostener una discrepancia entre las altisonantes frases vertidas por Juan Egaña y lo plasmado en el texto de 1823, que lo tuvo como principal artífice. En tal sentido, la reproducción de aquellos fragmentos es más reveladora del pensamiento de nuestro tucumano que de la concreción constitucional de los postulados de aquel.

En este mismo orden de ideas, recordemos también que en sus *Estudios*, Alberdi había sostenido la preeminencia del ejecutivo en el sistema de poderes: "es la parte prominente y principal del nuevo Gobierno argentino, según su Constitución. (...) el Gobierno ha de estar representado y simbolizado casi totalmente por el poder ejecutivo"²⁵.

La división del poder existe en su sistema, por cierto, **pero la situación del órgano presidencial está en evidente superioridad respecto de los otros dos**, pues de él depende, fundamentalmente, la autoridad capaz de llevar orden y paz, condiciones necesarias, dentro del esquema alberdiano, para toda acción progresista de gobierno, entendiéndose "progresista" en el sentido del desarrollo material de la sociedad y del país, es decir, su evolución en la faz económica, social (poblacional), cultural, etc.^{26 27}. Asimismo, ese orden

²⁴ Alberdi, Juan Bautista, *Bases...*, p. 174.

²⁵ Alberdi, Juan Bautista, *Estudios...*, p. 34.

²⁶ En este sentido, el profesor Serrafiero ha expresado: "La necesidad de un orden político justificaba esta figura institucional. Un orden político necesario para la aceleración del tiempo histórico en su faz económica. Orden y progreso son dos conceptos que se complementan para el logro económico del programa y el único que podía garantizarlos era un presidente vigoroso ubicado en la cúspide del poder político". Véase, Serrafiero, Mario D., *Alberdi, la Constitución y la ingeniería del régimen político*, en *Estudios sobre la Constitución Nacional de 1853 en su Sesquicentenario*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 2003, pp. 565-589, la cita en p. 585.

²⁷ Vale la pena citar, también, el resumen acerca del fundamento de esa directriz alberdiana efectuada por D'Auria: "Este fuerte presidencialismo concebido por Alberdi debía cumplir el rol de agente modernizador de las estructuras sociales y económicas que crearan en un futuro sin fecha cierta las condiciones materiales para la existencia de una república real". V. D'Auria, Aníbal, *Genealogía de la doctrina de la separación de poderes y del presidencialismo. Su recepción en la Argentina*, ponencia presentada al XVIII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional, Paraná, 13-15 de septiembre de 2007, puede consultarse en <http://encuentroparana.aadconst.org/archivos/ponencias-14.pdf>

político y social es presupuesto inexcusable para el disfrute de la libertad, por lo que sin garantizarse aquel mal podía hablarse de la real vigencia de esta.

13. Sin perjuicio de lo expuesto, creemos que no cabe predicar de Alberdi posturas autoritarias. En primer lugar, porque ello nos haría incurrir en el error de pasar revista a ideas del pasado con parámetros actuales, lo que no resulta apropiado.

Pero, además, el pensamiento y las propuestas de dicho autor deben ser analizados desde el doble prisma de los conceptos de transición y transacción. Ello es central a la hora de abordar la obra del insigne tucumano, así como su concepción gradualista de la *república posible* como paso previo a la *república verdadera*.

Más allá de estar presentes en toda su producción y desprenderse de una simple lectura de ella²⁸, dichos conceptos han sido acabadamente explicados por el profesor Serrafiero: "(...) Alberdi tenía en mente una metodología de diseño y de ingeniería institucional del régimen político que incluía las nociones de transición y de transacción. La primera significaba que las instituciones políticas se daban en ciertos contextos y que podrían evolucionar y variar de acuerdo con cambios de condiciones y de objetivos de los propios actores sociales y políticos. Asimismo, el concepto de transacciones de alguna manera implicaba establecer puentes entre distintas fuerzas operantes representantes de la tradición o la innovación o, en términos generales, de intereses contrapuestos". En resumen, "transición y transacción parecen ser dos claves a tener en cuenta para medir los alcances y las razones de sus propuestas"²⁹.

28 "No se ha de aspirar a que las constituciones expresen las necesidades de todos los tiempos. Como los andamios de que se vale el arquitecto para construir los edificios, ellas deben servirnos en la obra interminable de nuestro edificio político., para colocarla hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades de la construcción. Hay constituciones de transición y creación, y constituciones definitivas y de conservación. Las que hoy pide la América del Sur son de la primera especie, son de tiempos excepcionales". Alberdi, Juan B., *Bases*, capítulo X, p. 68.

29 Serrafiero, Mario D., ob. y p. cit.