



**A 200 AÑOS**  
**DEL INICIO DEL RÉGIMEN**

**DE PACTOS INTERPROVINCIALES: REFLEXIONES Y BALANCES**

**1º Encuentro Interuniversitario Regional de Historia del Derecho**



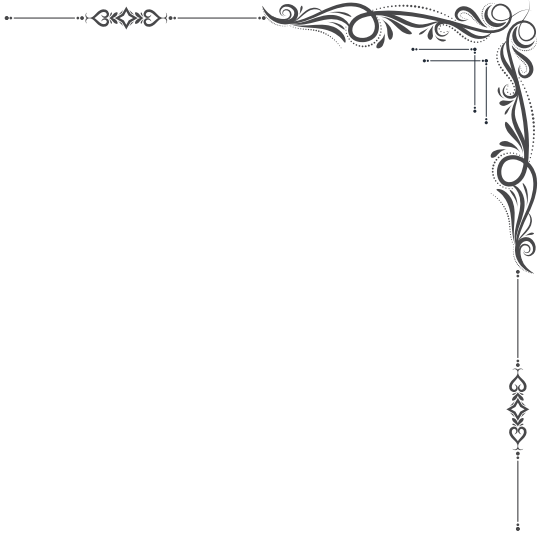
FACULTAD DE  
**DERECHO**  
UNICEN



Editorial  
**El Búho  
Desplumado**



**INHIDE**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DE HISTORIA DEL DERECHO



FACULTAD DE  
**DERECHO**  
UNICEN



Editorial  
**El Búho  
Desplumado**



**INHIDE**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DE HISTORIA DEL DERECHO



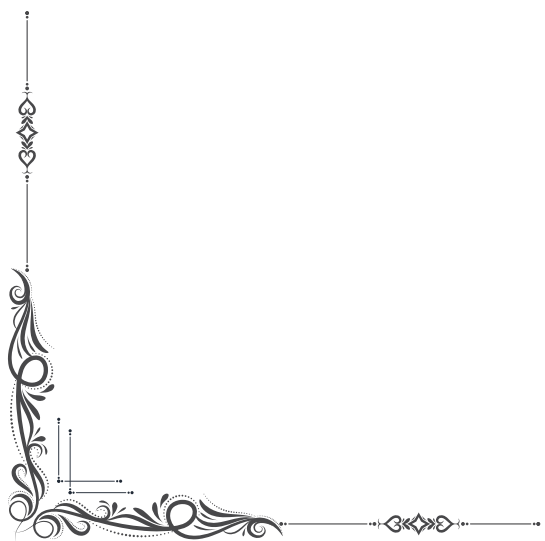
# A 200 AÑOS DEL INICIO DEL RÉGIMEN

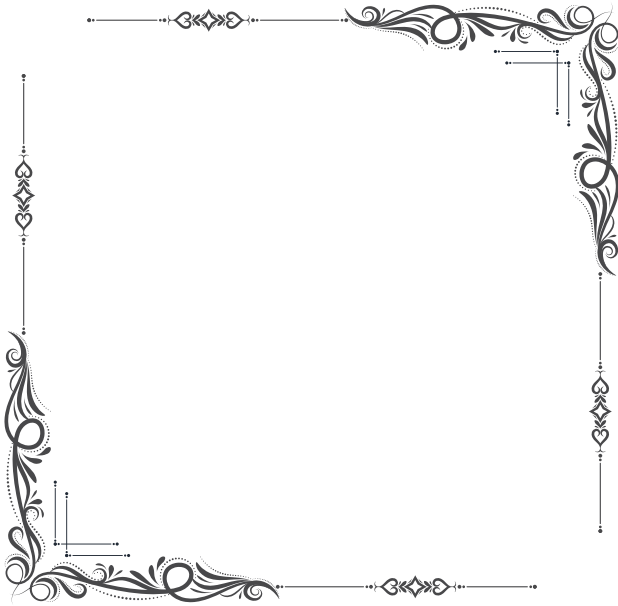
---

DE PACTOS INTERPROVINCIALES: REFLEXIONES Y BALANCES

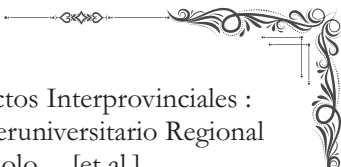
---

**1º Encuentro Interuniversitario Regional de Historia del Derecho**









A 200 años del inicio del Régimen de Pactos Interprovinciales : reflexiones y balances : I° Encuentro Interuniversitario Regional de Historia del Derecho / Ezequiel Abásolo ... [et al.].

- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires ; INHIDE ; Editorial El Búho Desplumado, 2021.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-86-8249-5

Editor: **Leandro Javier Lescano Bourgeois**  
Edición y corrección de estilo: **Laura A. Ribao Encina**  
Ilustración de tapa: "**La firma del Acuerdo de San Nicolás**".  
**Óleo de Rafael Villar, 1937.**  
Diseño de tapa: **Lázaro Astudillo**  
Diseño y diagramación del interior: **Lázaro Astudillo**

**1° Edición febrero 2021**

El Búho Desplumado

© de Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; INHIDE; Editorial El Búho Desplumado

Baldomero Fernández Moreno 3632 (C1407HSD) Buenos Aires – Argentina

editorialelbuhodesplumado@gmail.com /

www.elbuhodesplumado.net

**ISBN 978-987-86-8249-5**

*Queda hecho el depósito que establece la ley 11723  
Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio -salvo pasajes breves para reseñas o citas, siempre y cuando se citen las fuentes- de los textos, gráficos o fotografías de este libro sin la autorización expresa del editor.*





# ÍNDICE

**8**

PALABRAS PREVIAS

Laura M. Giosa

**10**

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL  
ARGENTINO DE PACTOS PREEXISTENTES.

Ezequiel Abásolo

**19**

UN PARADIGMA.  
UN ESTADO. UN PACTO.

Rubén Darío Salas

**28**

APUNTES PARA UNA RELECTURA  
DE LOS PACTOS INTERPROVINCIALES  
EN LA MIRADA DE LOS HISTORIADORES DEL  
DERECHO.

Magdalena Magneres

**39**

EN CUMPLIMIENTO DE PACTOS  
PREEXISTENTES.

Elsa María del Carmen Lloret





# ÍNDICE

**54**

CONSTITUCIÓN NACIONAL Y PACTOS  
PREEXISTENTES.

**Mario Márquez**

**68**

LOS PACTOS PROVINCIALES DEL SIGLO XIX  
PROVISORIEDAD Y PRECARIZACIÓN  
INSTITUCIONAL.

**Luis María Caterina**

**84**

PALABRAS FINALES.

**Ezequiel Abásolo**



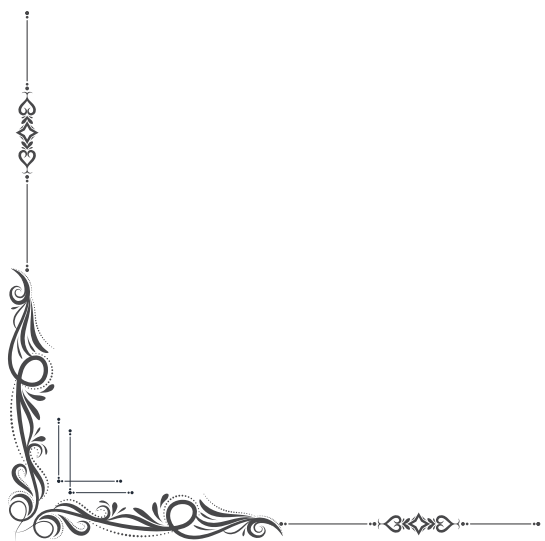


# PALABRAS PREVIAS

L a u r a M . G i o s a

**Decana**

**Facultad de Derecho - UNICEN**



## PALABRAS PREVIAS

Es una gran satisfacción presentar aquí una nueva publicación resultado de un trabajo conjunto con el Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Luego de que en 2017 nuestra Facultad fuera sede del “VI Encuentro de la Asociación Argentina de Profesores e Investigadores de Historial del Derecho”, acordamos con el Instituto la realización de un nuevo encuentro en nuestra Casa de Altos Estudios para 2020, con motivo de los 200 años de los pactos interprovinciales, hitos de nuestra historia constitucional.

La pandemia de COVID-19 nos impidió reunirnos en Azul, pero no nos privó de la actividad académica. Ante la imposibilidad de desarrollar actividades presenciales, el 18 de junio de 2020 realizamos, en forma virtual, el “I Encuentro Interuniversitario regional. Los pactos interprovinciales a 200 años de su sanción: reflexiones y balance”. Logramos así afrontar los desafíos del contexto y realizar un evento con decisivo carácter federal, que contó con expositores y expositoras de diversas universidades, y permitió la participación de asistentes de todo el país.

Creímos necesario dejar registro escrito de las exposiciones allí registradas, y por eso presentamos aquí, en formato de ebook, la obra que compila aquellas presentaciones. Esperamos que la publicación resulte provechosa para futuras investigaciones y sea asimismo un material útil para la docencia universitaria.

Agradecemos al Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho la confianza depositada en nuestra Facultad de Derecho para el desarrollo de sus actividades y esperamos profundizar nuestra vinculación académica.

Azul, noviembre de 2020, Buenos Aires.



# EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ARGENTINO DE PACTOS PREEXISTENTES.

Configuración y legado de la dimensión más original del constitucionalismo nacional.

E z e q u i e l   A b á s o l o

**Director del INHIDE.**

**Miembro de la Academia Nacional de la Historia.**

**Profesor titular de la Universidad de Bs. As.**

**Profesor titular de la Universidad Católica Argentina.**

**Docente de Posgrado en la Universidad de Buenos Aires.**



## Introducción

Entiendo que la conmemoración del bicentenario del inicio del régimen de pactos interprovinciales constituye ocasión propicia para meditar sobre la formación de nuestro constitucionalismo nacional, en la línea señalada por el Maestro Dardo Pérez Guilhou al hablar de la “originalidad constitucional argentina”<sup>1</sup>. En esta línea, mi pretensión consiste en contribuir al diálogo de saberes entre la Historia del Derecho y la Ciencia Jurídica, contribuyendo con puntos de vista alternativos a las reflexiones constitucionales argentinas contemporáneas, bajo la ineludible premisa de que el entramado del régimen de los Pactos que con la sanción de la constitución de 1853 recibió la denominación de “preexistentes” integró un significativo aporte original argentino al diseño constitucional del país. Al respecto, cumpla en anticipar que, más allá de la obvia referencia al Preámbulo y al actual artículo 121 de la Constitución Nacional, el régimen de pactos está mucho más presente en nuestro constitucionalismo de lo que los operadores del derecho constitucional parecen comprender hoy. El mismo debe considerarse como una de las cuatro “vías” concurrentes que derivaron en la formación del primer constitucionalismo argentino. Me refiero a: 1) Congresos nacionales. 2) Derecho Público Provincial. 3) Derecho Público Sinalagmático (*régimen de pactos*). 4) Encargo de las Relaciones Exteriores. Lo de la

<sup>1</sup> Puede verse una síntesis de las propuestas de este autor en este orden de cosas en Dardo Pérez Guilhou, “La originalidad constitucional en los debates y polémicas, 1810-1880”. En *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, t. X.

*conurrencia de vías* quiere decir que estos mecanismos no se excluyeron recíprocamente. Por el contrario, coexistieron y confluyeron entre sí en el diseño definitivo de la Constitución de 1853. De este modo, los Pactos remiten a la realización de Congresos generales; las Constituciones Provinciales se refieren a los Pactos (tal como lo advirtió en su momento Carlos S.A. Segretti en el caso del artículo 6, capítulo 13, del Reglamento Provisorio cordobés de 1821); y éstos se ocupan en varias oportunidades de los alcances de la figura del Encargo de las Relaciones Exteriores.

### **La plural integración del Régimen de Pactos**

Pese a la relevancia del asunto, y a su no rara invocación discursiva, lo cierto es que no abundan las miradas incisivas y simultáneamente ecuánimes sobre los pactos. Por el contrario, lo que resulta frecuente son las simplificaciones y las perspectivas falsamente abarcativas, responsables de una comprensión distorsionada, en la medida en que, en el mejor de los casos, registran inadecuadamente los componentes de su plural integración. Al respecto, debe entenderse, primero, que en el proceso de formación del conjunto de los documentos a los que genéricamente englobamos bajo la denominación de “preexistentes”, confluyeron tres tipos de acuerdos distintos<sup>2</sup>. Junto a los específicamente interprovinciales -o sea, celebrados

<sup>2</sup> He efectuado la compulsa de los pactos utilizados en este estudio de la compilación efectuada por María Laura Sanmartino de Dromi, en “Documentos Constitucionales Argentinos”, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1992.



entre dos o más provincias-, aparecen dos tipos diversos. Unos de carácter internacional -o sea, aquellos en los que al menos una de las partes signatarias fue un estado no argentino, o un beligerante extranjero-; y otros de índole intraprovincial, o sea, celebrados por actores o contendientes locales, oriundos de una misma provincia.

Excluidos del análisis que practico en esta oportunidad los acuerdos de carácter internacional y los suscriptos entre actores de una misma provincia, digamos, cabe referir ahora, respecto de los Pactos estrictamente interprovinciales, que se identifica un total de sesenta y tres documentos, producidos a lo largo de treinta y dos años. En este itinerario se pueden distinguir dos momentos particularmente “fuertes” o “creativos”. Uno inicial, de cuatro años, que transcurrió entre 1820 y 1823, durante el cual se suscribieron veinte pactos (seis en 1820; seis en 1821; dos en 1822 y 6 en 1823). Y otro, intermedio, también de cuatro años, que comenzó en 1827 y concluyó en enero de 1831, con la firma del Pacto Federal. Durante éste se celebraron otros veintiseis acuerdos. Sobre el total de sesenta y tres pactos estrictamente interprovinciales, cuarenta y seis tuvieron carácter bilateral, y diecisiete, multilateral. En cuanto a las provincias suscriptoras -entendiendo por tales únicamente a las que los integraron desde sus inicios, excluyéndose, así, a las que pudieron adherir con posterioridad, como sucedió con el Pacto Federal-, entre las que más los celebraron se cuentan Entre Ríos, con dieciocho; Corrientes, con diecisiete; Santa Fe, con el mismo número; y Buenos Aires, con catorce. En el extremo opuesto tenemos a Jujuy, que solo suscribió uno. Aplicando una perspectiva colectiva

regional, cabe recordar, también, que las provincias integradas en la región Litoral firmaron entre sí unos treinta y tres pactos; las de Cuyo, unos siete; y el área integrada entre sí por Santiago del Estero y Tucumán, unos seis.

### **Constantes y contenidos de dimensión constitucional en los Pactos preexistentes**

Más allá de la simpática referencia de Juan Bautista Alberdi al papel desempeñado por “los tratados, las ligas parciales, celebradas por varias provincias entre sí durante el período de aislamiento” en tanto que *antecedente federativo* argentino -peligrosa, empero, por sugerir reduccionistamente que la importancia de los pactos únicamente se vincula con la forma de estado del país-, en una más completa recreación del régimen de pactos interprovinciales cabe identificar tres constantes significativas. La primera consiste en la admisión de que la actividad institucional pacticia dialogaba y resultaba deudora de un previo sentimiento de Unión Nacional, anterior y superior a la mera voluntad de los signatarios de los pactos, como quedaría plasmado, entre otros, en la alusión al sentimiento de paz y fraternidad entre todos los pueblos de la República, aludido en el pacto celebrado entre San Juan y Mendoza el 16 de abril de 1830, y en la invocación del Acuerdo de San Nicolás, dirigida a regularizar las relaciones de los integrantes de “una misma

<sup>3</sup> Juan Bautista Alberdi, “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, Valparaíso, Imprenta del Mercurio, 1852, capítulo XVIII, Bases y puntos de partida para la constitución de la República Argentina, p. 98.

familia". La segunda estriba en el reconocimiento de la formación del régimen de pactos en tanto que consecuencia de un complejo proceso en el cual también confluyeron otras expresiones de significativo valor normativo e institucional, como la celebración de congresos constituyentes nacionales y el ejercicio del Encargo de las Relaciones Exteriores. En cuanto a estos aspectos, y más allá de los pactos más conocidos, podemos mencionar el artículo 15 de la convención firmada por Buenos Aires y Santa Fe el 18 de octubre de 1829, y el artículo 3 de la subscripta entre Buenos Aires y Corrientes el 11 de diciembre de 1827. La tercera radica en la admisión de que el régimen de pactos fue consecuencia de un itinerario de vocaciones y preocupaciones provinciales de construcción plural y paulatina. Como expresión de lo anterior, se pueden traer a colación los términos de pacto firmado entre Buenos Aires y Córdoba el 27 de octubre de 1829.

En cuanto al contenido material de los pactos como anticipo de rasgos del constitucionalismo vigente, cabe distinguir entre lo atinente a las autoridades de la Nación y lo relativo a las Declaraciones, Derechos y Garantías. Sobre lo primero, junto a la admisión de la supremacía de la Unión sobre los derechos e intereses locales, los pactos caracterizan a las provincias como entes autónomos, aptos para integrar regiones y dotados recíprocamente de equivalentes atributos, en anticipo de la doctrina del *equal footing*. Como ejemplo de lo dicho se pueden traer a colación los términos del Pacto celebrado entre Mendoza y San Luis el 24 de marzo de 1820, y los del tratado de Alcaraz, firmado por Corrientes y Entre Ríos el 15 de agosto de 1846. Como corolario de este reconocimiento deriva el principio conforme con

el cual corresponde ajustar la resolución de las controversias provinciales recíprocas mediante mecanismos pacíficos de índole jurídica, como lo plantea el artículo 4 del tratado de Huanacache, celebrado el 1 de abril de 1827 entre Mendoza, San Juan y San Luis. Respecto de las Declaraciones, Derechos y Garantías, en materia económica los pactos consagran la libertad de tránsito de las mercaderías entre las provincias, la de navegación y la imposición de un régimen aduanero uniforme y común. En materia de procedimientos judiciales y de seguridad individual, apuntan al recíproco respeto procesal entre las provincias, la consagración de la no persecución de reos por causas políticas y el establecimiento de un régimen de extradición interprovincial de criminales. Sobre estos temas, pueden verse, entre otros, las Bases Federales del 3 de mayo de 1827 y el artículo 11 del tratado celebrado entre Tucumán y Santiago del Estero el 28 de febrero de 1832.

Correlativamente a lo señalado, es factible identificar en el articulado de la constitución de 1853, y, por ende, en nuestro constitucionalismo contemporáneo, varios contenidos oriundos del régimen de pactos. Se trata de elementos tan profundamente arraigados en el modo argentino de concebir el constitucionalismo, que hoy nos parecen *obvios e inevitables*. Primero, respecto de las autoridades de la Nación, la Constitución se aplica bajo una fundamental premisa no explicitada, que deriva de lo decantado en la sucesión de Pactos. Me refiero a la de la recíproca igualdad entre las provincias. Segundo, dado que la autonomía de las provincias implica el respeto de su personalidad preexistente, se requiere su consentimiento antes de aplicar

medidas que signifiquen un menoscabo a su integridad [art. 13 de la constitución]. Tercero, los artículos 125 y 126 de la constitución en su versión actual admiten la subsistencia de la posibilidad de celebrar pactos interprovinciales una vez aprobada la constitución, aspecto en el cual se puede inteligir un anticipo del *federalismo de concertación* defendido por Pedro Frías durante la segunda mitad del siglo XX. Cuarto, los artículos 127 y 75, inciso 15, reconocen el principio de resolución pacífica de las controversias interprovinciales, y la supremacía de los órganos federales al respecto. En lo que se refiere a las Declaraciones, Derechos y Garantías, se advierte en la gravitación de los pactos en el reconocimiento de la singularidad del federalismo argentino [art. 1]; en el establecimiento de aduanas nacionales y en el carácter común de los fondos surgidos de la percepción de los derechos de exportación e importación [arts. 4 y 9]; se manifiesta en el reconocimiento provincial recíproco de los actos públicos y de los procedimientos judiciales, y en la extradición de criminales [arts. 7 y 8]; y se evidencia en la consagración de la libertad de comercio interprovincial y en la de la navegación de los ríos [arts. 10, 11, 12 y 26].

### **Consideraciones finales**

Frente a las habituales perspectivas de nuestro tiempo, que sobredimensionan selectivamente algunas experiencias y componentes ideológicos específicos en la formación del constitucionalismo argentino, detenernos con sentido crítico en la contemplación del régimen de pactos preexistentes ilumina, por

un lado, la significativa relevancia que el constitucionalismo “empírico” tuvo en la formación de la constitución originaria, en tanto que, como lo afirmara el convencional Seguí durante la sesión del 23 de abril de 1853, los pactos venían integrando el cuerpo de “leyes fundamentales de la República”<sup>4</sup>. De allí, por ejemplo, que mientras que en el curso de la misma asamblea Facundo Zuviría se viese precisado a recordarle a sus colegas, el 17 de noviembre de 1852, que la conciencia de los hombres públicos convocados en el congreso constituyente no podía reducirse a la sola luz de “la razón y de la conciencia”, sino que también debía arreglarse a los postulados de los pactos, en tanto que expresión de las leyes fundamentales del país<sup>5</sup>, José Benjamín Gorostiaga también se dirigió a sus colegas en el cuerpo, el 20 de abril de 1853, para advertirles que resultaba inadmisibles en el recinto discusión alguna sobre la naturaleza de la forma de Gobierno en tanto el punto estaba “determinado por el tratado de 4 de enero de 1831, y por el Acuerdo de 31 de mayo de 1852”<sup>6</sup>. Por otro lado, el efectivo reconocimiento del papel ejercido por el derecho sinalagmático patrio en la conformación de varias singularidades del vigente orden normativo constitucional argentino también proporciona un condimento ideal para potenciar el sentido crítico de una hermenéutica constitucional que, conforme mi punto de vista personal, debe estar más atenta a la idiosincrasia del país, de su gente y de sus instituciones, que a evanescentes proposiciones ensayísticas, ajenas a nuestras necesidades y tradiciones.

<sup>4</sup> *Asambleas Constituyentes Argentinas*, t. 4, p. 506.

<sup>5</sup> *Asambleas Constituyentes Argentinas*, t. 4, p. 407.

<sup>6</sup> *Asambleas Constituyentes Argentinas*, t. 4, p. 468.



UN PARADIGMA.  
UN ESTADO.  
UN PACTO.

Rubén Darío Salas

**Dr. en Historia.**  
**Profesor de Posgrado en Ciencias Jurídicas de la Universidad del Museo  
Social Argentino.**  
**Miembro del INHIDE.**



## UN PARADIGMA. UN ESTADO. UN PACTO.

Las intencionalidades en pugna que definen el acontecer histórico mundano responden inevitablemente a un paradigma o episteme.

Aquí solo nos detendremos en algunas notas que lo definen; paradigma o visión del mundo dominante en la instancia agónica de las guerras de la Independencia argentina que encontró en el año 1820 un quiebre, a partir del cual, y por más de treinta años, las élites de poder pugnarón por definir un destino común, una posibilidad o proyecto de futuro.

Febrero de 1820 es la instancia que permite afirmar que quedó disuelto el Virreinato del Río de la Plata, el Estado nacional y el Congreso que sesionaba desde 1816. A partir de esa instancia cada provincia comienza a gobernarse a la manera de un Estado independiente. Nace, además, la Provincia de Buenos Aires. Se trata de una realidad caracterizada, desde la mirada histórica, por la vigencia de un nuevo orden geopolítico europeo y, concretamente, por el inicio del llamado *Ciclo revolucionario de 1820*, nombre con el que la historiografía designó al conjunto de procesos revolucionarios que tuvieron lugar en Europa alrededor de 1820: primero de los ciclos posteriores a las guerras napoleónicas y que se repitieron sucesivamente en las de 1830 y 1848. Y significa algo más, porque entre 1820 y 1830 se produce el cierre del paradigma o *episteme* clásica (para decirlo con Michel Foucault), después de una crisis de disolución iniciada en torno a 1780, con lo cual comenzaba la oscilación del decir cartesiano-newtoniano iniciado poco más de un siglo antes<sup>1</sup>. Lo que adviene en el año 1820 en el Río de la Plata es el asomarse de una nueva

<sup>1</sup> Rubén D. SALAS, “El decir jurídico como representación. El Racionalismo clasicista (siglos XVII y XVIII)”, Saarbrücken, Deutschland, Editorial Académica Española, 2015, p. 16.



## UN PARADIGMA. UN ESTADO. UN PACTO.

visión del mundo o paradigma que enfrentará a su contraria, todavía vigorosa y dominante en la Constitución de 1826<sup>2</sup>.

Entendemos que la accidentalidad histórica cobra significación en tanto observada dentro del *paradigma* o marco epistémico en el que se mueve. En tal sentido, podríamos adelantar que las revoluciones iberoamericanas por la independencia se insertan dentro de la Época clásica y, concretamente, en el suelo del Clasicismo ilustrado. En segundo lugar, sugerir que el régimen de caudillos que eclosiona en 1820 en tierras rioplatenses y la disolución del *Estado nacional* legitimada por el *pacto* respectivo, dice de la emergencia de un discurso replegado, de los pródromos del momento romántico de la Época Moderna; Época que, hacia 1850, dada su radicalización, se entiende como Modernidad. Se trata de esa estructura epistémica que, incluyendo su crisis de disolución, encontraremos vigente en Occidente hasta alrededor de 1970.

### I. El paradigma.

El sistema de Descartes y el sistema de Newton constituyen el punto de partida de la Época clásica, aquella que en el último tercio del siglo XVIII endurecerá su perfil y constituirá el Neoclasicismo, momento cumbre del Racionalismo o idealismo que verá en Immanuel Kant su exponente más distinguido. El yo pensante deductivo de Descartes, su matemática o ciencia universal de la medida y del orden, es completado por Newton con su gran sistema matemático del mundo quien, desde la observación arriba a la deducción completa y con ello corona el ciclo cartesiano. El Universo será, en términos de su ley de la gravedad, una entidad de equilibrio y armonía espacial absolutos, envueltos en una forma de tiempo eterno<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cf. sobre el constitucionalismo argentino: Alberto D. LEIVA y Ezequiel ABÁSULO, "El constitucionalismo argentino", Buenos Aires, Dunken, 1997.

<sup>3</sup> Rubén D. SALAS, "El decir jurídico", pp. 3-4, 34. Ernst CASSIRER, Filosofía de la Ilustración, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 27-28.

## UN PARADIGMA. UN ESTADO. UN PACTO.

Leyes rigurosas gobiernan el Universo, por tanto, normas jurídicas fundamentalmente inmutables y universales regirán a los hombres, y el Derecho se alza en pieza clave en la tarea de restauración de los principios racionales que deben orientar el ser de los hombres, libre de toda mezcla con el mero poder y de cualquier fundamento en el poder. Proporción y armonía lo definen; se enlaza con la matemática y, de este enlace, con Grocio, nace el Derecho natural: sistemática jurídica en la que cada elemento se estructura en un todo, de la cual debe dar cuenta, convertirse en su espejo, el Derecho positivo. A este último, como cosa representada, le cabe excitar la presencia de la cosa que representa, esto es, el Derecho Natural: el Sistema impugna el Casuismo<sup>4</sup>.

El saber clásico es el propio de la *teoría de la representación*, aquel que nos dice que las identidades y diferencias de lo empírico se articulan a la manera de un orden matemático, dentro del cual el lenguaje constituye el eje de todos los signos de que se compone esa realidad: el lenguaje juzga y analiza. La palabra vale por lo que representa y en tal sentido el *nombre* será el organizador del discurso clásico, pues en él se entrecruzan las cosas y las palabras<sup>5</sup>.

Reforma, revolución, progreso, Nación, Patria, contrato, Constitución, balanza de poderes, son algunos de los nombres que, a la manera de los artículos de la Enciclopedia francesa, expresan el decir del discurso clásico; se trata de cosas representadas, de nombres desde los cuales puede reconstruirse la cosa que representan, de igual manera que la moneda

<sup>4</sup> Cf. IBÍD, pp. 35-48; E. CASSIRER, *Filosofía...*, pp. 261-270.

<sup>5</sup> Michel FOUCAULT, "Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas". Buenos Aires, Siglo XXI, 1968, pp. 122-123.

representa a la riqueza, el carácter a los seres vivientes y, el signo lingüístico, a la cosa-en-sí.

La ontología revolucionaria de Mayo se descubre en el ser del *nombre*, y la voz Revolución, como en su momento Independencia, nos dice no de furia, sino de la calma del *continuum*, pues ese acaecer se encontraba en la “naturaleza de las cosas”. Revolución era sobre todo restauración del orden preexistente e Independencia ruptura con lo despótico, con lo irracional: leemos en el *Acta de la Independencia*: será voluntad, “indubitable de estas provincias romper los violentos vínculos [y] recuperar los derechos de que fueron despojados”<sup>6</sup>.

Por debajo de las identidades y diferencias corre un *continuum*, un fondo de entrecruzamientos naturales que, en un espacio en cuadro, busca conciliar los opuestos. El pensamiento clásico exige ver con claridad, y dentro de esa exigencia se encuentra la “disciplina, que habla de una distribución jerárquica de los individuos”<sup>7</sup>. El perspectivismo cartesiano se advierte en el panoptismo, aquel ojo interminable que, desde un centro, consigue divisarlo todo, clases sociales o estamentos, actividades profesionales, plano de las ciudades. Las reformas borbónicas hablan en ese sentido y, con otros signos, idéntico espíritu ilustrado reformista se observa entre 1810 y 1820<sup>8</sup>. Por otra parte,

<sup>6</sup> “La filosofía de las Luces no considera su misión como un acto destructivo, sino restaurador. Hasta en sus revoluciones más atrevidas no pretende otra cosa que restaurar” (E. CASSIRER, *Filosofía...*, p. 261). En el mismo sentido: Melvin J. LASKY, *Utopía y Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 609, a Nota 20.

<sup>7</sup> M. FOUCAULT, *Las palabras ...*, pp. 63, 145.

<sup>8</sup> Cf. José L. ROMERO, “Latinoamérica: las ciudades y las ideas”, Buenos Aires, Siglo XXI, 1976, pp. 151-158. También: Alberto de Paula R. GUTIÉRREZ, «Las ciudades y el medio rural» [pp. 47-88]. EN: *Nueva Historia de la Nación Argentina 2. Período español (1600-1810)*, Buenos Aires, Planeta/Academia Nacional de la Historia, 1999, t. II, pp. 79-83.

la nueva realidad produjo desplazamientos semánticos y peraltó todo lo vinculado con la declaración de derechos. La mirada clásica requiere de un centro de imputación, desde donde todo surja y hacia donde todo se dirija. En lo político, el poder soberano es el centro. Centro de unidad política que se impuso bajo el régimen de poder unipersonal del Directorio, requerimiento estratégico sí, pero determinado por un imperativo epistémico. Discurso reformista y discurso revolucionario – con una suerte de oscilación entre ambos –, definen el paradigma de la Época clásica del «hombre universal» y del «discurso universal»; ambos conviven en el espacio en cuadro de la representación.

## II. El Pre-Romanticismo.

Ahora bien, un *discurso replegado* cruza la visión clasicista del mundo y se identifica en el Río de la Plata con aquello que la historiografía denomina régimen de los caudillos, consolidado en 1820. Se trata de un *pre-romanticismo*, pues frente al hombre universal clásico, despunta la fuerza vital del caudillo como expresión de las individualidades propias de aquellos pueblos identificados con una determinada localidad o región. Frente a la visión a-histórica, se activan la tradición y las costumbres que se encuentran en el origen de las comunidades, pero no se trata de una empresa arqueológica sino de una nueva valoración de la costumbre y la tradición, consideradas no como antítesis de la razón sino como conciencia de esos valores, una suerte de «espíritu del pueblo». Aquello que irrumpe por los entresijos del suelo clásico y de la continuidad de la representación es la discontinuidad histórica, de esa vida que ya no depende de la ontología sino de la pura accidentalidad, de su historia.

El caudillo expresa una realidad social, una actitud mental, que la degradación acelerada de todas las condiciones políticas, sociales y materiales producto de la revolución, llevó a su emergencia protagónica. Así, el caudillo y su Montonera,

resultan entonces un fenómeno singular, en tanto se trata de un referente escogido en razón de su posición dominante entre las fuerzas sociales, donde despunta el carisma de un personaje que proviene de una clase social alta, jefe militar destacado y que comparte las vivencias, en tanto expresión acabada del medio rural, de sectores marginados como también de aquellos que cumplían funciones como capataces o peones de estancia. En suma, “el vacío institucional, la movilización política de las capas inferiores de la estratificación social, y la intensa militarización”, “efectos de la revolución” que “se unieron al desarrollo de los conflictos intra e interregionales” se unieron “para generar el fenómeno de los caudillos”. “Esto importó la formulación de una alianza de clases que tuvo componentes y profundidad variables según cada región y provincia, pero que en casi todos implicó una participación popular, bajo la dirección política de uno de los sectores de la clase alta”<sup>9</sup>.

Si bien la voz caudillo (cabeza) dice de quien «como cabeza guía y manda la gente de guerra», en el ámbito hispanoamericano adquiere un carácter denigratorio, aplicada por ciertos políticos a sus rivales. Connota a quien aspira a hacerse del poder “por la violencia”, o lo ejerce “al margen de la organización estatal constituida, o todavía se apodera de él en cualquier otra forma tenida por ilegítima”. La voz adquiere contigüidad léxica con “tirano”, referente que designaba a un estilo de ejercicio del poder antes que al origen del mismo. Con esta connotación negativa se encuentra, no solo en los escritos de las élites ilustradas sino también en la no siempre tosca de los caudillos, que “la emplean para sus rivales y no aceptarían sin duda para sí”.

<sup>9</sup> Rubén H. ZORRILLA, “Extracción social de los caudillos, 1810-1870”, Buenos Aires, La Pléyade, 1972, p. 180.

## UN PARADIGMA. UN ESTADO. UN PACTO.

Este vocablo no parece haber alcanzado “uso popular” “hasta fines del siglo XIX”<sup>10</sup>.

Quienes expresan un poder basado en la legitimidad carismática –los caudillos de Entre Ríos y de Santa Fe– serán aquellos que depongan al régimen de poder legal existente a escala nacional. Que la realidad institucional que nace de esa instancia perdure en el tiempo se explica porque la idea de una autoridad nacional no encontraba sustento legitimante que, contrariamente, cada caudillo atesoraba en su respectiva provincia. Defender la patria (con esta voz se aludía al terruño provincial) aparecía como condición primera para cualquier ulterior ordenación nacional, y el nombre que la definía era *federación*.

¿Qué se entendía por Federación? Cuatro aspectos deben apuntarse: (1) como evocación subjetiva, para sus apologistas remite a libertad y, para sus detractores, a opresión, símil de Democracia directa y turbulenta, de despotismo y anarquía; (2) Federación significa pacto y como tal es de antigua data, del cual son un ejemplo las anfitionías griegas. Se trata de una Confederación de Estados y en ella existe un gobierno central cuyo imperio no se ejerce territorialmente, sino sobre los Estados que la componen, conservando parte de su soberanía y la total o casi total independencia. Se trata de aquello que San Martín calificara como “federación bien entendida o perpetua”; (3) estructura jurídica basada en el Derecho histórico resultante de la crisis de la monarquía hispánica: ausente el monarca el pacto

<sup>10</sup> Tulio HALPERÍN DONGHI, «El surgimiento de los caudillos en el marco de la sociedad rioplatense postrevolucionaria» [pp. 121-149]. EN: “Estudios de Historia Social”, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (U.B.A.), Año I, N° 1, octubre/1965.

social queda interrumpido, retrovertiendo a los Reinos de Indias la totalidad de los derechos soberanos; (4) Innovación en teoría política introducida por los americanos del norte en la Constitución de 1787: surge cuando Estados independientes resignan su soberanía<sup>11</sup>.

El *Tratado del Pilar*, pacto suscripto entre los caudillos mencionados y el gobernador de Buenos Aires, se encuadra dentro del segundo y tercer aspecto. A partir de esa instancia, Buenos Aires surge como una provincia más. El triunfo de los caudillos significó el del modelo republicano de Artigas y el inicio de la *era federal*. La ideología ilustrada había sido cuestionada por esta expresión pre-romántica; en verdad, había sido derrotado el principio organizador que procuraba reformar el Estado sobre las bases conocidas de la Monarquía constitucional y, menos, el núcleo duro de esa ideología, pues las élites porteñas no demoraron en reorganizarse en torno a sus principios liminares.

Para finalizar: Si bien el texto del Tratado expresa la ruptura final de un orden político-institucional, pues las provincias indicaron que el sistema de gobierno que debía regirlas era el de “la federación que de hecho admiten” (art. 1º); si bien la Confederación resulta el registro de la dispersión de las partes respecto de un todo; si bien todo ello habla de notas pre-románticas, el discurso se inscribe aún dentro del espacio en cuadro de la representación.

<sup>11</sup> Rubén D. SALAS, «Aproximación al léxico político rioplatense (1816-1826). Democracia, República y Federación: Alcances semánticos del discurso de sus detractores» [pp. 85-115]. EN: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, Köln, Böhlau, v. 31, 1994, pp. 92-101. Cf. acerca de una conceptualización amplia de la voz “Federalismo”: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1977, v. 4, pp. 748-759.



APUNTES PARA UNA RELECTURA  
DE LOS PACTOS INTERPROVINCIALES  
EN LA MIRADA  
DE LOS HISTORIADORES  
DEL DERECHO.

Magdalena Magneres

**Abogada y Dra. en Historia.**

**Miembro investigadora del Instituto de Estudios Históricos y Sociales de la  
Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la  
Provincia de Buenos Aires.**

**Miembro del INHIDE.**

**Docente de Historia del Derecho de la Facultad de Derecho sede Azul.**





El humilde objetivo de nuestra comunicación en este Encuentro, a doscientos años de los pactos interprovinciales, es una relectura y revisión de los caracteres del período posrevolucionario de nuestro naciente territorio argentino. Y, a partir de allí, repensar el legado de estos primeros acuerdos olvidados con el transcurso del tiempo, de un tiempo convulsionado de nuestra historia que marcó los derroteros constitucionales. Nuestra idea de partida es que, no solo hayan pervivido cómo una cita repetida de nuestro preámbulo constitucional, sino también como un reflejo del clima de época.

La dinámica de aquellos años producto del accionar de numerosas voces en conflicto revela una coralidad nueva, la unidad como algo intangible y a la vez necesaria para sus protagonistas. Es ahí donde es pausable revisar la figura de los caudillos y es central para comprender las aspiraciones coyunturales y los sueños y proyectos de paz y unidad de los hombres que protagonizaron la época. Así también la iushistoriografía política, con los aportes del gran maestro Fioravanti, nos da una posible vía para la comprensión de aquellos años y eludir la relación compleja de los historiadores argentinos con nuestro pasado reciente, sobre el cuál no somos parte activa de esas investigaciones. Lo que puede constituir una ventaja en cuanto a la percepción foránea de estos momentos históricos y en especial del motivo de conmemoración que nos reúne en este I Encuentro Interuniversitario.

La naturaleza de la disciplina que enseñamos nos hace pensar que lo metodológico en nuestras aproximaciones tienen un efecto esclarecedor para nuestros alumnos y eventuales lectores de este breve aporte de reflexión. Así es ineludible partir de un concepto central en los análisis iushistóricos y es qué entendemos por cultura jurídica. Entendida como un conjunto de creencias, ideas y conductas que la mayor parte de una

comunidad tiene en un momento histórico determinado. Puede ser de poca utilidad en el análisis de los pactos interprovinciales, ya que, para esa época, la circulación de ideas en torno al nuevo escenario político era diverso y los obstáculos numerosos. Sin embargo, nos encontramos con claros indicios de consensos a partir de:

- Los líderes de cada uno de los territorios coinciden en vincularse por pactos suscribiendo un compromiso sobre distintas cuestiones de reparaciones en cabezas de ganado, de comercio y de una posible unidad política.
- El orden jurídico colonial seguía en vigor con su papel jurisdiccional en los vastos territorios.
- La religión católica fue declarada por casi todas las constituciones provinciales como “ley fundamental del país con prohibición de ejercer otros cultos” cuestión que hoy representa una clara negación de la diversidad y pluralidad de las culturas autóctonas.
- Se establecía en las constituciones un régimen de separación de poderes pero los gobernadores ejercían “facultades extraordinarias” y aquí quiero destacar la figura del caudillo.

Encontramos a partir de estos enunciados que registran una clara continuidad en la praxis jurídica y también en la praxis social, aunque no es objeto de este trabajo solo cabe mencionar las explotaciones agrícolas y ganaderas, los conflictos intestinos y el interior del territorio con lógicas vinculadas al parentesco y a la reciprocidad.

## I- Caracteres del período posrevolucionario

En 1820 suceden varios acontecimientos muy relevantes en nuestra historia: se disuelve el gobierno nacional, todo el

territorio es declarado independiente y las provincias dotadas de sus instituciones soberanas se relacionan a través de pactos y alianzas como por ejemplo el Tratado de Pilar (1820), Tratado de Benegas (1820), Tratado de Cuadrilátero (1822) y Pacto del Litoral (1831).

Las provincias adoptan también constituciones y estatutos. Todas coinciden en la forma de gobierno republicana y representativa dividiendo las funciones del estado en legislativo, ejecutivo y judicial. A título de ejemplo mencionamos algunos instrumentos:

- Estatuto provisorio de Santa Fe 1819.
- Estatuto provisorio de Córdoba 1821.
- Constitución de la republica de Tucumán 1820.
- Reglamento constitucional de Catamarca en 1823.
- Reglamento provisional de Santiago del Estero en 1830.
- Estatuto o Reglamento provisional de Salta en 1821.
- Estatuto provincial de Jujuy en 1835.
- Carta de mayo en San Juan en 1825.
- Ley electoral de Buenos Aires de 1821.
- Ley de supresión de los cabildos de Buenos Aires de 1821.
- Ley de organización del poder Ejecutivo de 1823.

Desde 1820 cada territorio se declaró independiente y soberano, todas estas constituciones poseen rasgos propios del “constitucionalismo hispano-criollo”. Dotadas de sus noveles instituciones las provincias soberanas se relacionaron a través de pactos y alianzas que dio lugar a un sistema confederal en el que la institución común era una comisión representativa (de muy corta trayectoria) y Buenos Aires asumió el encargo de las relaciones exteriores.

A pesar de la enunciación de esta profusión legislativa se refleja la incidencia de hombres poderosos. Toda esta época está signada por la figura del caudillo. En el contexto rioplatense el

concepto fue variando de ser un jefe militar de la tierra a una carga semántica negativa ya que representaban la barbarie rural criolla y mestiza frente a la civilización de inspiración europea. Sin embargo, la correspondencia epistolar<sup>1</sup> refleja una reflexión profunda sobre sus deseos de unidad y sobre el momento que creían podría concretarse esa unificación política.

Buenos Aires, febrero 3 de 1831.

Señor general don Juan Facundo Quiroga.

*Mi distinguido amigo: Me es honroso acompañar a usted copia del tratado de este gobierno y los litorales de Santa Fe y Entre Ríos. Los deseos de los aliados, sus pensamientos, su marcha política en suma, la verá usted tan expresada en los respectivos artículos, que al primer golpe de vista hallará haber sido nuestro objeto consultar la libre expresión de la voluntad de los pueblos, la convivencia de sus derechos y el respeto recíproco a su independencia. Es pues, el tratado en copia del verdadero documento que instruye de la conducta política de Buenos Aires y sus aliados.*

*Particularmente quiero con más extensión explicarle mis sentimientos. Usted sabe que el libertarlos del yugo que los oprime el despotismo militar, les hará conocer que va a combatir, libertar hermanos y no a sacarlos de una esclavitud para que entren en otra.*

*La consideración religiosa a los templos del Señor y a sus ministros, conviene acreditarla. Antes de ser federales éramos cristianos, y es preciso que no olvidemos nuestros antiguos compromisos con Dios; así como protestamos respetar a los que hemos contraído como buenos ciudadanos.*

<sup>1</sup> Barba, E. comp. "Correspondencia entre Rosas, Quiroga y Lopez". Ed. Hyspamerica, Buenos Aires, 1986, 1986 p. 49-50.

*Disimule usted si pareciere minucioso. Conseguido el objeto soy de sentir que no conviene precipitarnos en pensar en Congreso primero es saber conservar la paz y afianzar el reposo, esperar la calma e inspirar recíprocas confianzas antes que aventurar la quietud pública.*

*Negociando por medio de tratados el acomodamiento sobre lo que importe el interés de las provincias todas, fijaría gradualmente nuestra suerte; lo que no sucedería por medio de un congreso, en el que al fin prevalecería en las circunstancias la obra de las intrigas a que son expuestos. El bien sería más gradual, es verdad, pero más seguro. Las materias por el arbitrio de negociaciones, se discutiría con serenidad; y el resultado sería el más análogo al voto de los pueblos y nos precavería del terrible azote de la división y de las turbulencias que hasta ahora han traído los congresos, por haber sido formados antes de tiempo. El mismo progreso de los negocios así manejados, enseñaría cuando fuese el tiempo de reunir el congreso; y para entonces las bases y lo principal estaría convenido y pacíficamente nos veríamos constituidos.*

*Este modo de pensar procede del mayor deseo por el bienestar solícito y benéfico de los pueblos. Me estremece la sola idea de que se proyecte algún día andar el propio camino que nos ha sumergido en sangre y desolación. Usted se persuadirá que un semejante pensamiento no es el del aislamiento, y si es el que nos ha de salvar de que ninguno llegue a dominarnos.*

*Quiera usted, mi amigo, persuadirse de la sinceridad con que lo aprecia su afectísimo.*

Juan Manuel de Rosas

Pergamino, febrero 13 de 1831

Señor don Juan Manuel de Rosas.

*Apreciado y distinguido amigo: su comunicación de usted del 6 presente ha llegado a mis manos y están sus dos favorecidas muy conformes con mis ideas. La obra de nuestra organización política debe*

*conseguirse por los medios que indica y en verdad es el único resorte que puede tocarse para evitar nuevas intrigas y aun una nueva lucha. Lo que por convencimiento se hace es mucho más estable que lo que se ejecuta por la fuerza.*

*Debo marchar hoy, que la suerte me sea tan propicia como le deseo a usted y a todos los que marchan bajo sus principios, son los votos de su afectísimo amigo y atento servidor.*

*Juan Facundo Quiroga*

La primera historiografía sobre el caudillismo los analizó como un emergente del vacío dejado por las guerras de independencia y a fines del siglo XX se da una lectura revisionista (Goldman, Salvatore) y se reveló que todo el ámbito rioplatense era un mundo de relaciones sometidas a una legalidad tradicional que persistió adoptada a la emergencia del nuevo contexto independentista.

Se derribó el mito de un régimen basado en la fuerza que pretendía ser transformado con el lenguaje y los valores del liberalismo. Es así que las nuevas lecturas no niegan el “autoritarismo” que el “personalismo” insturó y destacan la presencia de un orden social complejo gestionado por instituciones y normas que trascienden la figura del caudillo.

Si usamos el lenguaje de la filosofía política “republicanismo” y “antigua constitución” parecen cumplir la función de límite a los poderes públicos. Tomamos estos conceptos como persistencia de un orden tradicional donde la antigua monarquía católica temía la figura del rey-juez que legitimaba sus actos por la observancia de los procedimientos rey-padre que protegía a sus súbditos, a fin de cuentas, un paternalismo real engañoso al correr el velo de las acciones de los funcionarios locales que lo representaban.

Por lo tanto, consideramos que las claves para abordar el momento histórico que evocamos deberá:

Reconocer que no había una separación entre lo público y lo privado y ahí el iushistoriador argentino Agüero va más allá al hablar de gobierno de la casa y gobierno de la ciudad. Política y economía estaban unidas. Esta “Gobernanza doméstica” permite entender el poder de los gobernadores (caudillos que provenían de las élites tradicionales) ya que estaba fundada en un principio de jerarquía gobernador/gobernados<sup>2</sup>.

El poder del cabeza de familia es arbitrario y el éxito de este sistema se mide en términos de eficacia.

Este modelo es útil para acercar una reflexión sobre “gobierno paternal” donde se ve la continuidad de la forma colonial de dirigirse a las autoridades como padres y protectores. Hay una continuidad desde la época colonial a estos primeros momentos posrevolucionarios. El lenguaje es compatible con este modelo por ejemplo cuando se acusa a los autores de delitos contra la patria de parricidas. Esta noción de familia acudía también a hermanar a los caudillos: la familia sería la confederación.

## II - Fioravanti y sus 4 maneras de contar la constitución

Fioravanti en un trabajo reciente de 2019 publicado en el homenaje a Bartolomé Clavero<sup>3</sup> presenta un análisis sobre cuatro maneras de contar la constitución y consideramos relevante su aporte porque es una perspectiva que enriquece la mirada que podemos reconstruir para el momento histórico que estamos analizando en este I Encuentro.

<sup>2</sup> Agüero, A. Republicanismo, Antigua Constitución o “Gobernanza doméstica” El gobierno paternal durante la Santa Confederación argentina (1830-1852) en En Antidora. Homenaje a Bartolomé Clavero, ed. J. Vallejos y S. Martín, Colección Panoramas de Derecho, ed. Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 513-535.

<sup>3</sup>Fioravanti pp.457-498.



Constitución para Fioravanti es la forma que la política adopta en un momento histórico determinado y es reflejo de una estructura material de intereses económicos y políticos.

Siempre es un principio de unidad política y hay constitución cuando hay revolución y aparece la necesidad de una norma fundamental superior a la legalidad ordinaria capaz de dar sentido a lo nuevo.

Es un proyecto o directriz la génesis de la constitución que Fioravanti identifica mediante la categoría “pacto territorial”.

Pacto entre poderes es una construcción de la edad moderna y contemporánea. Hay que recordar como antecedente de pacto la carta Magna de 1215 (breve alusión ya que buscaba un derecho común de los intervinientes en aquel lejano medioevo anglosajón).

Los pactos territoriales poseen 3 caracteres

- 1) Base pluralista (no hay un autor)
- 2) Los sujetos suscriben un acuerdo con la finalidad fundamental de generar y mantener en el tiempo la paz territorial que es el valor supremo de este tipo de constitución.
- 3) El propio pacto es una constitución y no un simple contrato por que contiene principios supremos que se consideran inviolables como el consentimiento común.

Este movimiento para Fioravanti es un movimiento horizontal que tiende a reproducir privilegios y ámbitos de poder existentes.

Luego viene el principio de soberanía que se desarrolla en sentido vertical: de arriba hacia abajo.

A fines del siglo XVIII las constituciones expresan valores del nuevo tiempo como igualdad y se diseñan los caracteres de una sociedad justa. Tiende a expresar contenidos proyectivos a imaginar una sociedad futura.



Para Fioravanti hay dos ejemplos: la declaración de derechos de Pensilvania afirma que el pueblo puede “reformular, cambiar o abolir” el gobierno que ha traicionado su misión. Derechos naturales como base junto al principio de igualdad. En el caso de la revolución francesa los derechos se ubican en una zona anterior a la ley del estado. Ambos modelos se diferencian cuando se pasan del decir de los derechos a su tutela: uno va por la constitución como es el caso de los Estados Unidos, y otro elige la ley y el código civil como es el caso de Francia.

En Estados Unidos la supremacía de la constitución como norma jurídica que interesa al juez en la solución del caso de acuerdo con los principios constitucionales.

En el modelo de la revolución francesa los derechos están garantizados cuando recaen en el dominio de la ley que tiene sobre los franceses una triple virtud: es general y abstracta no es una orden pública expresa nuestra voluntad.

La constitución como norma del estado para el Fioravanti tiene:

- El primer carácter constitucional del estado del derecho del siglo XIX viene dado por el principio de la fuerza de ley.
- El segundo carácter constitucional viene dado por su forma de gobierno que Fioravanti para las constituciones del siglo XIX define como dualistas (por dos polos el monárquico y el parlamentario).
- El tercer carácter constitucional del estado de derecho viene dado por la posición en que se encuentran esos derechos y deben encontrarse en la ley pues los enunciados en la constitución son solo pretensiones.

Y por último la constitución democrática es la característica del siglo XX, un siglo cargado de profundas

transformaciones culturales. Cambia la relación entre el estado y la sociedad y tienen tres caracteres distintos:

- Inclusión del conflicto social.
- Indivisibilidad de los derechos fundamentales.
- Renacimiento del derecho jurisprudencial ya que

los jueces tienen el código y tienen la constitución sobre la mesa.

### **III- Balance y reflexión sobre los alcances posteriores de estos acuerdos**

Es momento de preguntarnos ¿Cómo releer este momento a 200 años?

La relectura de los pactos interprovinciales que hoy nos ha convocado en este I Encuentro fue reveladora de la identidad de sus protagonistas y de las finalidades que persiguieron, muchas podemos afirmar que se han cumplido.

Han transcurrido 200 años de aquel período posrevolucionario que dio cuenta de amenazas internas y externas. Los ensayos constitucionales que reflejaban la continuidad y persistencia de prácticas tradicionales en un contexto de incertidumbre proyectaban una unidad que se concretó desde el discurso de la ley y el derecho pero que hoy muestra fisuras ¿qué hay de aquellos ideales inaugurados por el pactismo?, ¿qué hay de ese constitucionalismo posrevolucionario? Una oleada de firmas y fijación de escritura que se sustrajo de ese modo el contexto regional adverso político y personal para mirar el horizonte. La paradoja es que aun hoy en 2020 miramos el horizonte en busca de la unidad de los argentinos.



# EN CUMPLIMIENTO DE PACTOS PREEXISTENTES.

E l s a   M a r í a   d e l   C a r m e n   L l o r e t

**Profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la  
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.  
Doctoranda en Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.  
Investigadora del centro de Estudios Interdisciplinarios Económicos,  
Sociales y Políticos.**



## INTRODUCCIÓN.

La presente ponencia, se propone reflexionar sobre las autonomías de provincia y el sistema federal de Estado al cumplirse el Bicentenario de los Pactos interprovinciales, específicamente el de Pilar, el de Benegas, y la Liga de Avalos celebrados en el año 1820.

Partiendo de una noción de federalismo, como concepto dinámico y con numerosas fórmulas posibles de configuración. Pero además debemos partir de la idea y siguiendo al gran maestro Bidart Campos que la Constitución recibió la influencia de diversas fuentes, entre ellas, las históricas.

### **Las fuentes históricas se dividen en tres clases:**

- a) Fuentes ideológicas o doctrinarias, que son el conjunto de ideas, doctrinas y creencias que gravitó sobre el constituyente para componer el complejo cultural de la constitución.
- b) Fuentes normativas (o del derecho constitucional escrito), que son los textos y las normas previos a 1853-1860 que sirvieron de inspiración y antecedente al articulado de la constitución.
- c) Fuentes instrumentales, que apuntan al proceso político jurídico que condujo al establecimiento de la constitución, y que dan noticia de cómo, por qué y cuándo, se incorporan a ella sus contenidos fundamentales.

La ideología, los principios fundamentales, las normas, los contenidos de la constitución tienen una génesis histórica. Han surgido de alguna parte, y han entrado de algún modo en la constitución. Tal es el tema de las fuentes históricas, que nos lleva al hontanar donde el constituyente se inspiró, y a los cauces que utilizó para plasmar positivamente, desde y con esas fuentes históricas, nuestra constitución. En primer término, cabe señalar que, pese a las influencias recibidas desde afuera, la constitución asume una solución propia, que no es copia ni adopción automática de modelos foráneos, sino en todo caso una imitación que acomoda lo extraño a lo vernáculo. Es por ello, que por ejemplo al adoptar la forma de Estado, si bien se mira a la

constitución estadounidense, nuestro federalismo es propio, y por lo tanto no es posible hablar de un solo modelo de federalismo, sino que existen tantos como estados federales en sus múltiples variantes.

Siguiendo a Bidart Campos, compartimos su visión acerca que el proceso constitucional argentino que confluye a la constitución de 1853 se compone a través de la interinfluencia del medio, del hombre y de la ideología:

a) En el medio (influencia mesológica) ubicamos a las ciudades, a las provincias y a Buenos Aires. Las ciudades dan origen a zonas que, con el tiempo, demarcarán las jurisdicciones provinciales. Y las provincias librarán su lucha por su existencia y supervivencia política, para asegurar su personalidad histórica en un sistema federal. Buenos Aires, por fin, actuará como polo centralizador y unificante, para atraer como por un plano inclinado, hacia la unidad de un solo estado, a las catorce provincias mesológicamente susceptibles de entrar en su radio de acción.

b) Estas influencias del medio se intercalarán con las del hombre. El hombre dará a la vida, a las ideas, a las costumbres de cada provincia, un estilo sociológico y cultural propio, que será la razón de ser de las autonomías locales. El hombre será el pueblo, serán los caudillos, será Artigas.

c) Del hombre situado en el medio surgirá la ideología. Sin la fuerza ideológica, el medio y el hombre hubieran sido estériles, no hubieran llegado por sí solos a la coyuntura constitucional de 1853. La ideología de emancipación, de democracia, de gobierno republicano, de federalismo, germinó en una estructura constitucional pensada y creada por el hombre en un medio físico y geográfico. La disposición e interinfluencia de los elementos humanos, ideológicos y mesológicos fue lograda por los pactos interprovinciales. El proceso pactista o contractual fue el cauce a través del cual se preparó e instrumentó la organización constitucional de las provincias.

El primer antecedente de los pactos preexistentes con gravitación importante es la Convención de la Provincia Oriental

del Uruguay, celebrada el 19 de abril de 1813 entre Artigas y Rondeau. Podemos mencionar luego el Tratado del Pilar, la Liga de Avalos, el Pacto de Benegas, el Tratado del Cuadrilátero y el Pacto Federal de 1827. En relación más inmediata con la constitución hallamos en 1831 el Pacto Federal, y en 1852 el Acuerdo de San Nicolás. Un último pacto, el de San José de Flores de 1859, facilitará el ingreso de Buenos Aires a la federación.

El sistema de pactos interprovinciales sería de influencia decisiva en la Constitución Federal de 1853-1860. Así lo reflejaría el propio Preámbulo de la Constitución argentina que, como señala Linares Quintana, expresa que “la organización constitucional de la República Argentina fue primordialmente el resultado de los pactos preexistentes, que fueron señalando, a manera de brújula infalible, el rumbo seguro a quienes estructuraron jurídicamente el país mediante la ley fundamental de 1853-1860”. (Linares Quintana, 1977, Tomo I, pág. 374)

En el presente trabajo abordaremos como fuentes históricas, normativas el Pacto de Pilar, el de Benegas y la Liga de Avalos, celebrados en 1820, y trataremos de hacer un paralelismo, entre aquellas autonomías de provincia y nuestro federalismo actual.

## I - ANTECEDENTES

Declarada la Independencia, el 9 de julio de 1816, el Congreso debatió acerca de la forma de gobierno que debía adoptarse, siendo la mayoría proclive a la instauración de una monarquía constitucional, de la cual Belgrano fue uno de sus principales defensores al proponer una “monarquía atemperada” bajo el gobierno de un descendiente del Inca<sup>1</sup>.

La imposibilidad de encontrar un monarca para el Río de la Plata desbarató estos proyectos, pero se mantuvo la idea del

<sup>1</sup> El Congreso de Tucumán reconoció la importancia de la población indígena y mestiza en la nueva nación. Esto se observa no solo en el proyecto de Belgrano, que no logró concretarse, sino en el hecho de que cuando la Declaración de Independencia fue impresa para su publicidad, se incluyó la traducción del texto al quechua.

constitucionalismo con la separación de poderes y la declaración de derechos y garantías. En 1817 el Congreso se trasladó a Buenos Aires, sancionando en 1819 una constitución que fue rechazada por las provincias, por tener carácter monárquica.

Mientras tanto, la situación con el Litoral era cada vez más compleja. Portugal había invadido la Banda Oriental y la había incorporado al Brasil, mientras que el Directorio, enemistado con Artigas, habrá favorecido esta situación. Tras el fracaso de la constitución y el desprestigio del directorio, la debilidad del gobierno tuvo que enfrentar un levantamiento del Litoral. Los ejércitos de Santa Fe bajo el mando de Estanislao López y de Entre Ríos bajo el mando de Francisco Ramírez avanzaron sobre Buenos Aires y derrotaron a las fuerzas directorales en la Batalla de Cepeda en 1820. Esta derrota, significó la renuncia de Rondeau y la disolución del congreso, y junto con éste de las autoridades nacionales. Se iniciaba el período de las autonomías provinciales.

Es por ello, que las provincias son las titulares del poder constituyente originario, dicha afirmación tiene su basamento en saber que ellas preexistieron al Estado Nacional, y fueron las férreas defensoras del federalismo y de las autonomías provinciales.

La disolución de la autoridad nacional a partir de 1820 dejó al descubierto la falta de acuerdo entre las provincias con respecto al país que queríamos ser. Las diferencias con respecto a las formas de organización política reflejaron distintas cosmovisiones que se expresaron a través de dos proyectos de país, unitario y federal, que se prolongó en enfrentamientos armados por momentos propios de una guerra civil.

Este doloroso proceso marcó las décadas siguientes, postergando la organización nacional y embargando a la Argentina en una lucha fratricida.

## II - LA BATALLA DE CEPEDA

En 1820 la primera batalla de Cepeda marcó el fin del sistema de centralización política y el surgimiento del federalismo de hecho en la Argentina. El Estado Nacional se disolvió y las gobernaciones e intendencias se desintegraron reemplazadas por las provincias, surgidas en el núcleo de influencia de las antiguas ciudades del período hispano de las cuales tomaron sus nombres.

Buenos Aires, que siempre había estado “atada” a la autoridad nacional, desde la Primera Junta al último Director Supremo, quien gobernaba a nivel nacional también gobernaba el territorio de Buenos Aires, se vio obligada a asumirse como una provincia más, estableciendo sus propias autoridades e instituciones. Esta fue la condición que impusieron López y Ramírez para negociar la paz luego de Cepeda en el Tratado de Pilar, el 23 de febrero de 1820, donde las tres provincias como estados iguales, acordaron el cese de hostilidades y la defensa mutua en caso de que la invasión portuguesa se extendiera a sus territorios. Ahora bien, ¿cuál es la importancia del Tratado de Pilar?

## III - TRATADO DE PILAR

Cuando el preámbulo de nuestra Constitución de 1853 hace referencia a, *en cumplimiento de pactos preexistentes*, al primero que se refiere de acuerdo a la intención del constituyente originario, es al Tratado de Pilar. Además, se da allí el germen histórico del federalismo argentino, que se impondrá constitucionalmente en 1853, y así se estableció en los propósitos del Tratado cuando reconoce “*con el fin de terminar la guerra suscitada entre dichas Provincias, de proveer a la seguridad ulterior de ellas, y de concentrar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal*”. Para ello las provincias que lo suscribieron se comprometían a elegir diputados a reunirse en San Lorenzo, Provincia de Santa fe, y allí también debían concurrir los diputados del resto de las provincias argentinas.



El Tratado fue firmado por las Provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires, el 23 de febrero de 1820. Los puntos más importantes del Acuerdo son:

En el Art. 1 se pronunciaban por la federación, que ya se admitía y veía en los hechos; desde el punto de vista institucional, deben destacarse los aspectos centrales de este artículo:

a) *El pronunciamiento categórico por el sistema federal de gobierno, que admiten de hecho;*

b) *El reconocimiento de derecho que debe declararse en un Congreso, al cual convocan;*

c) *El modo de elección de los diputados a dicho Congreso era libre y popular;*

d) *El carácter igualitario de la representación de cada provincia (por cada una, un representante);*

e) *El reconocimiento y la ratificación de la pertenencia a una Nación expresada en la aspiración de un gobierno central;*

f) *La necesidad de sustraerse a la influencia de la capital del Sud: el lugar de reunión será en la Provincia de Santa Fe.*

En el Art. 2 se establece la paz entre los contratantes. Se establece así la idea de la no impunidad contra los crímenes contra la nación, cuyos responsables deben ser juzgados mediante juicio público. El enjuiciamiento se limitaba a los miembros del Directorio y del Congreso. El Art. 3 dispone un reconocimiento a la heroica provincia de Bs. As. y entre los elogios, una exigencia concreta de ayuda material sujeta a la generosidad porteña, con la alegada necesidad de hacer frente a la amenaza de invasión portuguesa que oprimía a los orientales.

También se establece, en el Art. 4, el principio de libertad restringida de los ríos interiores, que se ampliará al de libre navegabilidad en la constitución de 1853.

El Art. 5 permitía volver a sus respectivas provincias a aquellos individuos que por diferencias de opiniones políticas hayan pasado a la de Buenos Aires, o de esta a aquellas; se “echara un velo a todo lo pasado (...)”. Por el Art. 6 se deja a

resolución del Congreso general de diputados las dudas sobre el deslinde de territorio entre las provincias firmantes. El Art. 7 establece el libre comercio de armas y municiones de guerra en todas las provincias federadas.

Finalmente, el Art. 9 establecía que los prisioneros de guerra de una u otra parte serían puestos en libertad, para que se restituyan a sus respectivos ejércitos o provincias.

Afirma Levene, que todos estos deseos no pasarían sin embargo de tales: la inestabilidad del gobierno de Buenos Aires, víctima del aventurerismo político que allí predominaba, tanto como las disidencias entre los caudillos, quitaron vigencia al Tratado de Pilar. (Levene, 1974. P. 165)

Por eso la llamada Anarquía del año XIX afectó especialmente a Buenos Aires, ya que las demás provincias tenían sus propias instituciones de gobierno y ya en ocasiones anteriores, las diferencias internas las habían mantenido alejadas de una autoridad nacional. En cambio, Buenos Aires debió convocar a una Junta de Representantes que nombró a Juan de Sarratea gobernador interino. Pero su autoridad pronto fue cuestionada y un marcado vacío de poder se manifestó en la provincia<sup>2</sup>. Recién en septiembre de 1820, se logró la estabilidad política cuando la Sala de Representantes nombró a Martín Rodríguez gobernador. Mientras tanto en los campos entrerrianos, Artigas y Ramírez desmentían, combatiéndose con saña su anterior y común federalismo.

#### IV - LA LIGA DE AVALOS

La Liga de Avalos fue un acta celebrada el 24 de abril de 1820, entre la Provincia Oriental, representada por Artigas, la Provincia de Corrientes por el gobernador Méndez y la Provincia

<sup>2</sup> Representativo de esta situación es lo que aconteció el 20 de junio de 1820, llamado el "día de los tres gobernadores": ese día Ildefonso Ramos Mejía, Miguel Estanislao Soler y el Cabildo de Buenos Aires se atribuyeron simultáneamente ser la autoridad a cargo de la provincia. Pero en realidad ninguno de ellos tenía ejercicio efectivo del poder.

de Misiones, con varios representantes, en respuesta al Tratado de Pilar. Las provincias firmantes fueron excluidas del Tratado del Pilar, deciden continuar la lucha por el federalismo y las autonomías y autarquías provinciales contra Buenos Aires y se mantienen unidas en liga ofensiva-defensiva.

La autoridad de Artigas fue desconocida por los caudillos del litoral, Francisco Ramírez de Entre Ríos Estanislao López. En dicho acuerdo ofensivo defensivo se reconocía a Artigas como “Director de Guerra y Paz”.

En dicha Acta las provincias acordaron lo más conveniente para sostener **la libertad e independencia entre ellas contra los enemigos exteriores, en orden a los intereses de la federación** y además Artigas como Director de la **Guerra y la Paz**, se comprometía a no celebrar convenio con los enemigos exteriores e interiores. Existe un compromiso muy fuerte de las provincias firmantes de la Liga a que **no pueden ser perjudicadas en la libre elección de sus gobiernos ni en la administración económica** según los principios de la federación.

También, las tres Provincias admiten bajo estos principios a otra cualquiera que entre por los intereses de una liga ofensiva y defensiva hasta la resolución en un Congreso General de las Provincias.

## V - TRATADO DE BENEGAS

Disgustado con Buenos Aires, y puesto que las hostilidades se habían reanudado, debido al incumplimiento del Tratado de Pilar, López invadió nuevamente Buenos Aires, y luego de vencer en dos combates ofreció a Martín Rodríguez, nuevo gobernador de la provincia porteña, la negociación de un acuerdo en Benegas el 24 de noviembre de 1820, que le dio el nombre de “**Tratado solemne, definitivo y perpetuo**”, el mismo ratificaba el acuerdo originario del Tratado de Pilar **de convocar un Congreso** para la organización federativa del país, con una variante de importancia, el Congreso debía reunirse en Córdoba, ya que era la provincia que en éste último conflicto había actuado

de mediadora entre Buenos Aires y Santa Fe y que en una de sus cláusulas quedaba de garante del Tratado. Bustos, el gobernador, pidió pensar que las discordias del litoral llevaban hacia su provincia el meridiano de la política del país, y que si Córdoba era el centro geográfico del país, ¿por qué no podría serlo de su organización federal? (Levene, 1974)

Las provincias firmantes, se comprometían a un acuerdo de paz y armonía. Igualmente, que en el Tratado del Pilar, se establecía el libre comercio de armas, municiones y todo artículo de guerra entre las provincias contratantes, también ambos Tratados promovían la plena libertad todos los Prisioneros que existiesen recíprocamente pertenecientes a los respectivos territorios con los vecinos, y hacendados.

Se obligan a **remover todos los obstáculos que impidiesen la reconciliación eterna amistad y paz**, cumpliendo todas las medidas para estrechar dichos vínculos, obligando a ratificar el mismo al resto de las provincias que no participaron en él.

El escenario político, no le era ventajoso para Bustos, el caudillo chileno Miguel Carrera, aliado a Carlos Alvear, atacaba Córdoba y luego prosiguiendo sus correrías asolaba Cuyo perturbando las comunicaciones con el oeste. En el norte se encendía un conflicto que comprendía a varias provincias, conflicto causado por la desintegración, de la antigua gobernación Intendencia de “Salta del Tucumán”.

Así dadas las condiciones, el verdadero garante **de la paz** entre Santa Fe y Buenos Aires, no resultaría Córdoba, sino Juan Manuel de Rosas, el poderoso hacendado de Bs. As., que le pudo proporcionar a López, las veinticinco mil cabezas, que lo indemnizaran por los daños sufridos en la guerra con Buenos Aires.

## VI - LA TRASCENDENCIA DE AQUELLOS PACTOS INTERPROVINCIALES EN EL FEDERALISMO ACTUAL

Al cumplirse el Bicentenario de los Pactos Interprovinciales, podemos reconocer que ellos constituyeron verdaderos Tratados de Paz, lo que hoy pueden celebrar estados Independientes para dar finalización a una contienda bélica, es decir que las Provincias, o mejor dicho sus representantes se comportaban como verdaderos Estados, con una cuota de poder diríamos de carácter soberano. Esto es una apreciación muy personal, pero puede visualizarse que al no existir un gobierno central las provincias se comportaban como verdaderos Estados Independientes.

Las provincias, constituían verdaderas alianzas, ofensivas defensivas contra el enemigo interno o externo, además de reconocerse libres de determinación de sus formas de gobiernos y de sus sistemas económicos. Puede apreciarse, asimismo, que las relaciones exteriores, siempre fueron competencia del gobierno federal, siempre que existió un acuerdo jurídico que así lo estableciese<sup>3</sup>, pero no en estos pactos.

En esta etapa puede concebirse lo que O´ Donnell, Pacho (2011), ha conceptualizado el **“federalismo confederativo con pacto recíproco”** de Artigas configurado por una estrecha e indisoluble confederación ofensiva y defensiva, donde todas las provincias tenían igual dignidad y privilegios, retenían su independencia, poder, jurisdicción y derechos y podían levantar sus ejércitos para defender su libertad.

Otro fue el **“federalismo de espíritu jeffersoniano”** que proponía Dorrego cuyo principio era limitar el poder central para preservar la autonomía de los estados y la igualdad entre ellos, y evitar de esta manera el despotismo de una autoridad

<sup>3</sup> Así fue tratada la cuestión en Estatuto Provisional de 1815 (art. XXIV, cap. I, secc. Tercera); art. XI, cap. I, Secc. Tercera); del Reglamento Provisorio de 1817 (art. XII, cap. I, secc. Tercera y ars. XIV, XVI y XVIII del mismo cap. y sección). Asimismo, el tema fue contemplado en los artículos 80, 81 y 83 de la Constitución de 1819 y en los artículos 40, 41 y 89 de la Constitución de 1826.

muy fuerte. El gobierno federal y los estados eran soberanos e iguales entre ellos, aunque el primero tenía la supremacía en las cuestiones que les correspondían y los estados no podían oponerse ni anular una ley nacional. Para Dorrego: "...bajo el sistema federal todas las ruedas ruedan a la par de la rueda grande" y la libertad solo podía asegurarse en comunidades pequeñas que evitaran la corrupción y la dependencia. (Di Meglio. 2014)

La **"federación unitaria"** o **"unidad federativa"** propuesta por Alberdi en Las Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina tenía como plataforma la república representativa y federal con un régimen presidencial vigorizado y predominante<sup>4</sup>.

La República Federal Argentina de la Constitución de 1853 siguió en gran medida la propuesta de Alberdi, aunque con importantes modificaciones en lo atinente a la conformación del Poder Ejecutivo y la estructuración del orden económico-financiero, es así que cuando se cierra el Poder Constituyente originario en 1860, modifica los siguientes puntos: a) se dejó sin efecto la revisión de las constituciones provinciales; b) se suprimió que el Senado fuera Cámara de origen de los proyectos de reforma constitucional; c) se suprimió el juicio político a los gobernadores de provincia como facultad del Congreso; d) se estableció la intervención federal reconstructiva; e) se prohibió al Congreso restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal.

Sostiene Gil Domínguez, que:

<sup>4</sup> Alberdi consideraba, que el régimen presidencial fuerte se caracterizaba por: a) las constituciones provinciales podían ser revisadas por el Congreso antes de su vigencia; b) los códigos de fondo era potestad exclusiva del Congreso federal; c) el Senado era Cámara de origen de los proyectos de reforma constitucional; d) habilitaba la delegación legislativa a favor del Ejecutivo, e) no establecía la figura del Vicepresidente; e) solo se podía enjuiciar políticamente al Ejecutivo al año siguiente de vencido su mandato; f) se eliminaba la Aduana por 20 años y se propiciaba el endeudamiento con el capital extranjero.

“los indicadores que permiten medir la intensidad de desarrollo de un sistema federal son la autonomía política, la autonomía normativa y la autonomía económico-financiera de los sujetos federados (“las ruedas” en las palabras de Dorrego). Otro elemento necesario es la constatación que puede realizarse entre ingeniería o diseño constitucional normativo y práctica efectiva del modelo federal. Es posible encontrarse con diseños muy precisos y prácticas anómicas irreversibles, o bien, con diseños más imprecisos que en culturas anómicas posibilitan la degradación de legítimos objetivos propuestos en torno al fortalecimiento del sistema federal. En la reforma constitucional de 1994 se observa una combinación de ambos supuestos” (Gil Domínguez, 2014)

Y finalmente en la reforma de 1994, uno de los puntos de la ley 24309, fue el fortalecimiento del sistema federal en temas tales como: a) la distribución de competencias entre la nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos estableciendo un régimen de coparticipación; b) la creación de regiones para el desarrollo económico social; c) la jurisdicción provincial en establecimientos de utilidad nacional; d) la habilitación a las provincias para que realicen gestiones internacionales en tanto no afecten las correspondientes facultades del Gobierno Federal, no sean incompatibles con la política exterior que éste conduce ni implique la celebración de tratados internacionales.

También, varios puntos consignados en el núcleo de coincidencias básicas impactaron directamente en la configuración del modelo federal argentino: la intervención federal, la elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente, la elección directa de tres senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría) por cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires, la elección directa del intendente y la reforma de la Ciudad de Buenos Aires. Por último, en el temario abierto se



propuso otro punto de alto impacto federal, la autonomía municipal.

Por lo tanto, a 26 años de la última reforma y a 200 de aquellos pactos interprovinciales para ir cerrando nuestra breve reflexión, es loable preguntarnos ¿qué quedaron de ellos en este nuevo federalismo?

## VII - ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES

Entendemos, que aquellas provincias, que ponían sobre sus hombros la lucha por sus autonomías, por el respeto de sus instituciones de gobierno, y de sus recursos, por mantenerse unidas a través de pactos, frente al ataque enemigo y sin un gobierno federal que las aglutine, fueron fieles reconocedoras de valores del sistema democrático, ya que sus representantes, a los Congresos que convocaban, debían realizarse a través de elecciones libres y populares, del sistema republicano a través de la defensa de la división del poder en diferentes órganos, del federalismo como forma de descentralizar territorialmente el poder, y sobre todo poniéndose en un pie de igualdad, cada una de ellas enviaba un solo representante, no existía imposición de una sobre la otra.

Todas las provincias crearon un gobierno local, no solo en su existencia sino también en la extensión de sus facultades o atribuciones, compuesto por tres poderes, con una Sala de Representantes con soberanía ordinaria y extraordinaria, por lo tanto, hasta 1853 tuvimos catorce gobiernos constituidos separadamente, con extensas facultades nacionales, a las que les costó 30 años desprenderse de ellas. En relación con aquellas provincias, de 1820, que se comportaban como verdaderos estados soberanos, hoy las nuestras se encuentran seriamente condicionadas por un poder federal, que en la medida que puede, se comporta como un poder anómico, porque permanentemente trata sobre todo de menoscabar la autonomía financiera y económica de ellas.



Hoy nuestro desafío es no declinar en la lucha por lograr la verdadera independencia económica y financiera del poder central, que, aunque la última reforma ha establecido un régimen de coparticipación federal de las contribuciones directas e indirectas y la instrumentalización de una ley convenio sobre la base **de acuerdos de concertación entre Nación y Provincias**, ello aún no ha sucedido. Es por ello, que se configura un retroceso notable para el federalismo financiero, porque cristaliza a nivel constitucional un sistema centralista y unitario que priva de todo contenido a la autonomía política.

## BIBLIOGRAFIA

- Bidart Campos Germán (2003), *“Manual de la Constitución Reformada”*, Tomo I, Cuarta Reimpresión, Sociedad Argentina. Editora, Buenos Aires, p. 289.
- Levene, Gustavo Gabriel (1974), *“Nueva Historia Argentina: Panorama Costumbrista y Social desde la Conquista hasta nuestros días”*. Editor Osvaldo Raúl Sánchez Teruelo, Buenos Aires.
- Linares Quintana, Segundo V, *“Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado”*, Tomo I. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, p. 377.
- O'Donnell, Pacho, *Artigas. “La versión popular de la revolución de Mayo”*, Aguilar, Buenos Aires, 2011, pp. 97-103.
- Di Meglio, Gabriel, *“Manuel Dorrego. Vida y muerte de un líder popular”*, Edhasa, Buenos Aires, 2014, pp. 265-270.
- Gil Domínguez, Andrés, *“El federalismo unitario argentino, 1994-2014”*, Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/el-federalismo-unitario-argentino-1994-2014.pdf>



# CONSTITUCIÓN NACIONAL Y PACTOS PREEXISTENTES.

ARMANDO MARIO MÁRQUEZ

**Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Salta,  
Delegación Neuquén.**

**Presidente del Centro de Estudios constitucionales de Comahue.**

**Miembro de la Asociación de Derecho Constitucional.**

**Miembro del INHIDE**



En este 2020 que transitamos se cumplen los doscientos años de los primeros instrumentos del título, también conocidos como los Pactos Interprovinciales o Pactos Preconstitucionales, en la voz de algunos autores, mas acá usaremos Pactos Preexistentes, respetando el decir del Preámbulo de nuestra Constitución Nacional.

En este caso el prefijo “pre” que advertimos en esos términos cumple adecuadamente la doble función que le asigna la Gramática, puesto que en ambos casos nos indica no solo precedencia en el tiempo, sino, también, que cumplieron hasta la concreción del dictado de la Ley Mayor, aunque en forma parcial y temporaria, la función de aquella, es decir confluyen las exigencias lingüísticas: anterioridad en el tiempo y en el espacio.

En efecto, durante el curso del año 1820 se concretaron los primeros documentos de esa naturaleza, asunto que será el motivo central del presente ensayo.

Así, se los tienen por verdaderos instrumentos de la conformación institucional de la Nación Argentina, aclarando que la impronta de los mismos no solo la hallamos en la mención ínsita en el Preámbulo de nuestra Ley Mayor sino que se expande hacia el resto de su letra; luego volveremos sobre ello.

En efecto, cuando pensamos en las fuentes de nuestra Constitución Nacional, en particular las fuentes internas y dentro de ellas de manera especial las de

origen normativo –en diferencia de las doctrinarias o ideológicas-, resulta casi imposible no concluir que los señores convencionales constituyentes de 1853 hicieron una verdadera creación a partir de la síntesis; de la síntesis de todos los instrumentos institucionales que la precedieron y que se generaron entre 1810 y 1853, con una muy clara diferencia entre los producidos en el primer decenio de ese lapso y, luego, los aparecidos hasta la concreción de nuestra Ley Mayor, en esta oportunidad con clara supremacía de los instrumentos que particularmente nos ocupan.

Pero quedaría en una mera recordación sino advirtiera, con tristeza, que la enseñanza de la Historia Constitucional Argentina y el Derecho Constitucional están en deuda con ellos al parcializar su mención y su estudio en las currículas de la enseñanza media y la superior: es así que revisando programas de las materias abarcativas de ello en ambos estadios de la enseñanza, noté que el estudio de los mismos se refiere solo a un puñado de ellos, de cuya importancia no reniego, mas su mención no puede ser en desmedro de otros que también han hecho su aporte a la referida conformación institucional de la república y su impacto en nuestra Constitución Nacional, trataré, en estos renglones, de reparar ese olvido.

Vayamos, ahora al devenir histórico anunciado.

La Cañada del Arroyo Cepeda, ubicada al norte de la provincia de Buenos Aires casi en su límite con Santa Fe, fue testigo de la batalla que libraron el 1 de

febrero de 1820 las fuerzas del centralismo porteño encabezadas por el Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, José Rondeau, y las tropas de los caudillos federales Estanislao López –de Santa Fe- y Francisco Ramírez –de Entre Ríos-, encuentro bélico también conocido como la “Batalla de los diez minutos”, por su corta duración, en la que resultaron victoriosas las fuerzas indicadas en segundo término.

Esa lid –y su resultado- más allá de su valor militar e histórico, tienen una trascendencia mayor por las consecuencias políticas que genera: la disolución del Directorio –Poder Ejecutivo- y del Congreso –Poder Legislativo-, por lo que nuestra Nación entra en un proceso de anarquía, estructurado por trece provincias autónomas.

Pocos días después tenemos la primera consecuencia directa de la situación:

### **Tratado del Pilar**

El 23 de febrero de 1820, en la Capilla del Pilar en la provincia de Buenos Aires es suscripto el instrumento por el cual los representantes de las provincias de Buenos Aires (Manuel de Sarratea, gobernador provisional), Santa Fe (Estanislao López, gobernador) y Entre Ríos (Francisco Ramírez, gobernador) convienen:

- Terminar con la guerra entre dichas provincias.
- Proveer a la seguridad de ellas.

- Concentrar sus fuerzas y recursos.
- El estado de Buenos Aires se compromete a organizar su territorio bajo un sistema republicano y federal.
- Invitar a las provincias restantes a reunirse en un Congreso en la localidad santafesina de San Lorenzo para organizar definitivamente el país.
- Se promoverá la paz interior de la nación.
- Alianza ante enemigos externos.
- Se establece la libre navegación de los Ríos Uruguay y Paraná, solo por buques de provincias amigas.
- Se decreta la libertad de prisioneros de guerra y normas para el retiro de tropas.
- Normas para la aprobación del presente por parte de la Junta de Representantes.

### **Pacto de la Costa de Avalos**

Acuerdo firmado por José Gervasio de Artigas en nombre de la provincia oriental, con el gobernador de la provincia de Corrientes, Juan Bautista Méndez, y delegados del gobierno de la provincia de Misiones, en respuesta al Tratado del Pilar. Desconocida su autoridad por Francisco Ramírez (de Entre Ríos) y Estanislao López (de Santa Fe) Artigas buscó el respaldo de otras provincias del litoral argentino integrantes de la Liga Federal, y firmó con ellas el 24 de abril de 1820 en territorio correntino un acuerdo ofensivo-defensivo que lo reconocía como “director de

la guerra y la paz”.

## **Tratado de Benegas**

Sin embargo, la dinámica histórica siguió su camino, de manera tal que el 20 de septiembre de 1820 Martín Rodríguez es elegido gobernador de la provincia de Buenos Aires, quien logra mejorar el orden en ese estado, aunque seguían los encontronazos con su vecina provincia de Santa Fe.

Es así que por una mediación del gobernador de la provincia de Córdoba, Juan Bautista Bustos, se acuerda la celebración de un renovado acuerdo que mitigue las heridas y restablezca las buenas relaciones entre ambos estados, lo que acontece en territorio santafesino, “*en la estancia del finado don Tiburcio Benegas*”, tal como se asienta en el instrumento de referencia, suscripto el 24 de noviembre de 1820 por los representantes de Buenos Aires (Martín Rodríguez, gobernador), Santa Fe (Estanislao López, gobernador) y Córdoba (Juan Bautista Bustos, gobernador), por el que se conviene:

- Poner fin a las desavenencias surgidas entre las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.
- Se fomentará la reunión de un Congreso en la ciudad de Córdoba, para organizar definitivamente el país.
- Se promoverá la paz interior.
- Se ratifican términos del Tratado del Pilar.

- Se establecen normas para la aprobación de este tratado en las provincias involucradas.
- La provincia de Córdoba se erige en garante del acuerdo logrado.

Esos tratados, todos conformados en el curso de 1820 y cuyo bicentenario celebramos inauguraron el camino de instrumentos de naturaleza similar hasta la organización definitiva del país con el dictado de nuestra Ley Mayor, pero, como ya lo adelantara, no fueron los únicos a los que se refiere nuestro Preámbulo, de los que haré una somera reseña en los renglones que siguen, por la calificación de Pactos Preexistentes con que los honra la parte inicial de nuestra ley fundamental, enumeración no taxativa, algunos de ellos muy conocidos por todos y otros, en los que detendré un poco más.

Los pactos preexistentes mencionados en nuestro Preámbulo, tras los tres suscriptos en 1820, son, principalmente, aquellos que citamos a continuación y de los que haremos una breve referencia:

**Tratado de Vinará:** Vinará es una localidad ubicada en el noroeste de la provincia de Santiago del Estero, en cuya Posta conferenciaron en junio del año 1821 los representantes de Santiago del Estero, el Pbro. Pedro León Gallo, del Tucumán, Miguel Aráoz, y de Córdoba, José Andrés Pacheco de Melo, a resultas de lo cual se suscribió por parte de éstos el instrumento institucional mencionado en el titulado.



Gobernaba Santiago del Estero, Juan Felipe Ibarra y a Tucumán Bernabé Araoz, cuyos proyectos políticos y de organización nacional diferían sustancialmente. El haberse declarado el 27 de abril de 1820 la autonomía de Santiago del Estero, que en esa época dependía de Tucumán, desató una sangrienta lucha, entre los pueblos vecinos. Luego de batallas en que se midieron ambas fuerzas, se empezó a discutir la firma de un tratado de paz, la que se acordó con la suscripción del mismo.

**Tratado del Cuadrilátero:** El 25 de enero de 1822 se celebraba el Tratado del Cuadrilátero. Este acuerdo fue suscripto por cuatro provincias, tal su nombre: Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe. Las deliberaciones se celebraron en la ciudad capital de este último estado provincial y el pacto determinaba, entre otras cosas, la paz para las provincias firmantes, la ayuda mutua en caso de agresión española, portuguesa o cualquier otra potencia extranjera, y la libre navegación de los ríos interiores.

**Pacto de San Miguel de las Lagunas:** es suscripto el 22 de agosto de 1822 en esa localidad mendocina entre los gobernadores de Mendoza, San Juan y San Luis, con el objeto no cumplido de restablecer la provincia de Cuyo y formar una autoridad central representativa de todos los pueblos de la unión que dicte la constitución que

debe regirlos.

**Tratado de Huanacache:** el 1 de abril de 1827; las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis firmaron en esa localidad sanjuanina un pacto de paz, amistad, unión y defensa mutua; el mismo tendría vigencia hasta que se sancionara la constitución nacional. Este tratado entre provincias de cuyo ya tenía un antecedente, debido a que el 24 de marzo de 1820 se firmó un documento del mismo tenor entre Mendoza y San Luis.

**Pacto Múltiple de mayo de 1827:** tratado realizado entre Corrientes, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Santiago del Estero, La Rioja, Salta, Mendoza, San Juan, San Luis y la Banda Oriental, por el que se establecía:

- Una liga ofensiva y defensiva.
- La reunión de un congreso de diputados -a efectuarse en Santa Fe- que organizaría el país bajo la forma federal de gobierno.
- La habilitación de cuatro puertos para el comercio exterior (Santa Fe, Paraná, Uruguay y Gualeguay), cuya renta aduanera marítima pertenecería en condominio a las provincias contratantes.

**Pacto de Cañuelas:** suscripto en esa localidad bonaerense el 24 de junio de 1829 entre los generales Juan Lavalle y Juan Manuel de Rosas, con el objetivo de

detener la guerra civil que asolaba la provincia de Buenos Aires desde la revolución de diciembre.

**Pacto de Barracas:** firmado en la margen derecha del Río Barrancas, en la quinta de Piñeiro, provincia de Buenos Aires el 24 de agosto de 1829, complementa y reafirma el anterior, y por el cual los dos nombrados precedentemente, de común acuerdo, deciden nombrar y reconocer como gobernador provisorio de la provincia de Buenos Aires a Juan José Viamonte.

**Tratado de amistad e intereses económicos entre Córdoba y Santa Fe** (7 de agosto de 1829).

**Tratado de paz, amistad y unión entre Buenos Aires y Santa Fe** (19 de octubre de 1829).

**Tratado de paz, amistad y unión entre Buenos Aires y Córdoba** (27 de octubre de 1829).

**Tratado de alianza y amistad entre Santa Fe y Corrientes**, donde se comprometen a conformar una futura convención con la ayuda de Buenos Aires y Entre Ríos (28 de febrero de 1830).

**Tratado de alianza y amistad entre Buenos Aires y Corrientes**, en similares términos que el anterior (23 de marzo de 1830).

**Tratado de paz y amistad entre San Juan y Córdoba** (16 de abril de 1830).

**Tratado de alianza y amistad entre Entre Ríos y Corrientes** (Paraná, 3 de mayo de 1830).

Tratado de paz, amistad y alianza defensiva y ofensiva

entre Córdoba, San Luis, Mendoza y La Rioja (5 de julio de 1830).

**Tratado “de unión y alianza”** entre las anteriores provincias más las de San Juan, Catamarca, Santiago del Estero, Salta y Tucumán (31 de agosto de 1830).

**Pacto Federal** suscripto el 4 de enero de 1831 en Santa Fe de la Veracruz por las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, integrantes de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en el que se constituyó una alianza ofensiva y defensiva entre esas provincias para hacer frente a la Liga Unitaria y se creó una comisión permanente que debía convocar un Congreso General Federativo para que la administración general del país se adecúe bajo el sistema federal.

**Protocolo de Palermo** acuerdo firmado el 6 de abril de 1852 en esa localidad porteña por Justo José de Urquiza, gobernador de Entre Ríos, y los representantes de las provincias de Santa Fe (Manuel Leiva), Corrientes (Benjamín Virasoro), y Buenos Aires (Vidente López y Planes, gobernador interino designado por Urquiza). En él, encomendaban al general Urquiza las relaciones exteriores, como representante de la República, hasta que se pronunciase el Congreso Nacional, e invitaban al resto de gobernadores provinciales a reunirse en San Nicolás de los Arroyos para discutir la Constitución.

**Acuerdo de San Nicolás** consecuencia directa del anterior, fue suscripto en esa localidad del norte de la provincia de Buenos Aires el 31 de mayo de 1852, siendo sus puntos salientes:

- Reconoce el Pacto Federal de 1831 como Ley Fundamental del Estado, hasta tanto sea sancionada nuestra Constitución Nacional.
- Pone fin a los derechos de tránsito, quedando libre el paso e ingreso de mercaderías y transportes de una provincia a la otra, promoviendo y facilitando el comercio interior.
- Fija las bases para la Convocatoria del Congreso Constituyente que deberá reunirse en la ciudad de Santa Fe.
- Determina que cada provincia estará representada en ese cónclave por dos diputados, electos según las normas vigentes en ellas.
- La Constitución se sancionará por mayoría simple.
- Inmunidad de los diputados a partir del momento de su elección.
- Habilita al Congreso a sancionar las leyes orgánicas que fueren necesarias para poner en práctica la Constitución.
- Se instauraron las atribuciones del gobierno provisional ejercido por Urquiza, quien quedó investido del cargo de director provisional.
- Se le creó al mismo un Consejo de Estado, de carácter asesor.
- Estableció que el país se organizara bajo el sistema federal, lo que constituye una cláusula pétrea que quedará fuera de discusión en el recinto.

## **Acta complementaria San Benito de Palermo**

El 1 de julio de 1852 en esa localidad porteña los gobernadores de las provincias de Salta, Jujuy y Córdoba, que no habían concurrido a San Nicolás de los Arroyos firmaron su adhesión a tal instrumento.

El 1 de mayo de 1853 fue sancionada, por fin, en la ciudad de Santa Fe de la Veracruz nuestra Constitución Nacional, promulgada por decreto del 25 de mayo de 1853 y jurada el 9 de julio de ese mismo año, hecho del que no fue parte la provincia de Buenos Aires, a partir de ese momento en estado de secesión.

Hemos mencionado hasta acá, entonces, a los instrumentos referidos por el Preámbulo de nuestra Ley Mayor, algunos de ellos muy conocidos por todos ustedes y por la gente en general, cuyo trato en extenso he omitido y otros de menor resalto, pero no por ello carentes de entidad y relevancia institucional.

Su importancia en general y su aporte al esquema institucional nacen de estas características generales -un hilo conductor entre ellos- que seguidamente indico:

- Todos ellos rescatan el sentido de pertenencia a la Nación Argentina.
- Promueven la unidad nacional -concepto de fraternidad-.
- Se alinean bajo la forma republicana y federal de gobierno.
- Instan el dictado de texto constitucional bajo esos

preceptos en cuanto haya paz duradera (destaco muy especialmente este último aspecto, el cual no es una cuestión menor, sino que dio origen a la interna que se dio en el seno de la convención).

Fíjense que esos postulados precedentemente enunciados avalan cuanto decíamos que los pactos preexistentes no se hayan solamente comprendidos en el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional, sino que su impronta e influencia se extiende sobre el resto de su letra.

Por último, soy de la idea de que cuando participamos en el carácter que fuera de actividades académicas –como lo es la presente- no debemos limitarnos a tener en ello una mera actitud pasiva o contemplativa, sino que, por el contrario, asumir una conducta activa y militante para que lo que se trate tenga valor, vigencia y proyección, esencia y postulados de la ciencia histórica.

En este caso les pido a todos que la actividad militante que debe signar nuestro paso por este evento sea el visibilizar aquellos instrumentos de los vistos no tan conocidos de nuestra historia, ignorados por las currículas, pero que tanto han hecho para la conformación institucional argentina, porque ¿de qué sirve participar de una actividad académica como esta si no nos llevamos “tarea para hacer en casa”?

Que ello forme parte de nuestra memoria y se erija en su respetuoso homenaje.

Neuquén, junio de 2020.



# LOS PACTOS PROVINCIALES DEL SIGLO XIX PROVISORIEDAD Y PRECARIZACIÓN INSTITUCIONAL

L u i s   M a r í a   C a t e r i n a

**Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica  
Argentina.**

**Especialista en Historia Argentina e Historia Institucional.  
Miembro correspondiente de la Academia de la Historia de la  
provincia de Santa Fe.**

**Director del Centro de Investigaciones de la Facultad.  
Facultad de Derechos y Ciencias Sociales del Rosario – UCA**





### 1.- El “fatídico” año 20.

En 1820 parecía que los sueños de la Revolución de Mayo caían definitivamente en el marasmo de la guerra civil. La única referencia institucional que se había mantenido incólume como continuidad de la autoridad de los virreyes en lo que quedaba de territorio bajo dominio de las autoridades de Buenos Aires, caía por obra de los caudillos de circunscripciones menores. Ahora Buenos Aires ya no era la cabeza directora, sino que estaba en igualdad de condiciones que las otras. Y, además, atónita y humillada.

Con todo, tras la derrota alumbró al menos la esperanza de recomponer la situación. A la guerra siguió la paz y la celebración de un tratado que firmaron tres gobernadores (Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires): el Tratado del Pilar. Si bien sus cláusulas contemplaban una serie de puntos (proclamación de un sistema federal y unidad de la nación, una próxima reunión de los gobernadores en el Convento de San Lorenzo –de la provincia de Santa Fe-, la mutua ayuda en caso de invasión de las tropas portuguesas que ocupaban la Banda Oriental-, el retiro de las tropas invasoras, el perdón de los desterrados de las provincias federales, la libertad de los ríos), a la luz de los acontecimientos posteriores, lo importante era superar el conflicto inmediato.

El tratado sellaba definitivamente la suerte de la abortada constitución nacional sancionada por aquel congreso constituyente que con tantas esperanzas se había reunido en Tucumán en 1816, una fecha que ahora aparecía tremendamente lejana.

El objetivo inmediato se había logrado. Volvía la paz entre las provincias, después de más de un lustro de enfrentamientos crecientes. Y se había optado por un mecanismo que tendría larga vida durante el siglo XIX, hasta marcar el constitucionalismo argentino: la firma de un pacto. La nueva modalidad tendría una vigencia tan larga y fecunda, que daría origen a toda una

estructura institucional asentada sobre ellos.

La disolución de la autoridad nacional no detuvo el ansia de organizar la unidad nacional. Parecía que los errores habían sido circunstanciales, y que las experiencias harían posible superar los errores. El camino iniciado de buscar la unión nacional a través de la reunión de congresos –solemnemente instalados y con largas deliberaciones- parecía el más indicado.

Dos intentos de reconstrucción a partir de congresos constituyentes: a través del frustrado Congreso de Córdoba convocado por su gobernador Juan Bautista Bustos para 1821, y el realizado de Buenos Aires, iniciado en 1824, que llegara a sancionar una constitución y finalmente naufragara por el rechazo de las provincias. Las desavenencias entre las provincias y la firme voluntad de Buenos Aires, de imponer sus criterios, oponiéndose incluso a la mera reunión; o manteniendo posiciones de intransigencia una vez reunido, pretendiendo y lograr imponer soluciones a las provincias que no compartían sus proyectos.

Los fracasos, no logran menguar el esfuerzo por la unidad y por la constitución e impulsan a la reconstrucción de la institucionalidad estatal en la Provincias del Río de la Plata. Y ella se busca, a través de dos mecanismos fundamentales, que de alguna manera se implican uno con otros: un sistema de pactos entre provincias autónomas y la reconstrucción del gobierno nacional, a través del encargo de relaciones exteriores.

## **2.- Autonomía y pactos.**

La primera consecuencia de la disolución de las autoridades nacionales fue consolidación de un proceso que ya venía desarrollándose y que conformó la plena autonomía de las provincias. Todas ellas asumieron la totalidad de las funciones gubernativas con absoluta prescindencia de toda otra autoridad superior, sin perjuicio que siempre la referenciaran y esperaran.

Ese concepto de autonomía sufrió distintas interpretaciones.

LOS PACTOS PROVINCIALES DEL SIGLO XIX  
PROVISORIEDAD Y PRECARIZACIÓN INSTITUCIONAL.

Artigas lo equiparaba casi a un sistema confederal, con un gobierno nacional limitado; otros iban más allá, rozando con la independencia. Finalmente prevaleció el autonomismo sostenido por Córdoba y por Juan Bautista Bustos, quien sostenía un concepto en el cual, si bien se observaba la autonomía de las provincias, se proclamaba sobre ellas, la superioridad de la autoridad nacional.

Interín, en las constituciones, estatutos o reglamentos, todas las provincias, reconocían la existencia de un orden jurídico superior futuro, posible y deseable, al cual reconocían estar subordinados, nombrándose provincias; solo en dos casos (Tucumán y Entre Ríos) se nombraron como república. Reconocían también, de manera amplia los derechos fundamentales de la persona, con grandes diferencias en cuanto a las garantías acordadas para su defensa. En una segunda época –entrados ya los tiempos de gobierno de Rosas–, los textos aparecieron severas restricciones para quienes no compartieran las ideas federales. Organizaban los tres poderes del estado, aunque siempre con notoria prevalencia del poder ejecutivo, lo que respondía a la realidad sociológica que implicaba la fuerte personalidad de los caudillos locales. Una Junta de Representantes o Sala de Representación, o Legislatura –en todos los casos unicameral– constituía el poder legislativo. El poder judicial estaba integrado por jueces de paz, de primera instancia y una cámara de apelaciones, pero muchas veces el propio gobernador era la última instancia. Si agregamos que tenían *facultades extraordinarias* (lo que posibilitaban que se les sumara el poder legislativo y se suprimieran o restringieran los derechos individuales), en ocasiones también *la suma del poder público* (se le agregaban facultades judiciales), y que tenían siempre era los jefes de las fuerzas militares de la provincia, puede advertirse que el poder del titular del poder ejecutivo era decisivo, posibilitando además una fuerte incidencia en la vida nacional.

Las provincias querían autonomía, pero seguir relacionadas. Y no se había conformado la autoridad nacional que todas

anhelaban.

Aparecieron así los “pactos”, expresión de la existencia de provincias autónomas, que sin embargo reconocían ser parte de una realidad nacional preexistente, que carecía en ese momento de toda institucionalidad, pero que consideraban el régimen deseable al cual debían aspirar.

En concreto: no había reglas claras y permanentes, sino que cada diferencia debía ser analizada y solucionada. O sea, arreglar cada cuestión como se pudiera, interín se sancionaba la constitución nacional que todos anhelaban, pero que no se llegaba a acordar.

Y así se sucedieron pactos que en definitiva denotaban una gran provisoriedad. No se podía llegar a la unión nacional plena, sino que se iba por partes, con la ilusión que algún día se alcanzaría. Pactos para la paz, pactos para unirse en guerra contra otra provincia, para solucionar el comercio y las comunicaciones destruidas.

### **3.- Un sustituto de la autoridad nacional: el encargo de relaciones exteriores.**

En el caos del año 1820, la existencia de una autoridad nacional no era el principal problema (especialmente por lo limitado de las relaciones internacionales en ese período). Hasta el año 1824, lo manejó de facto la provincia de Buenos Aires, por razones muy simples: cuando llegaba al puerto de Buenos Aires algún representante extranjero se dirigía al fuerte, donde habían residido los virreyes y ahora lo hacían los gobernadores.

En 1824, ocurrieron los primeros planteos formales al reunirse el Congreso General Constituyente. Ahí se discutió una Ley Fundamental, que encomendaba provisoriamente al gobernador de la provincia de Buenos Aires algunas cuestiones puntuales: los negocios extranjeros, la celebración de tratados, la comunicación de las resoluciones del Congreso a los demás gobiernos; la proposición al mismo de medidas a ese mismo Congreso.

Como puede apreciarse si bien las tres primeras alternativas apuntaban a afianzar su participación como encargado de las relaciones exteriores, en la última se avizoraba un camino nuevo: la posibilidad que ese encargo se extendiera a cuestiones nacionales. Erigida la autoridad nacional con la constitución nacional de 1826, luego de su desaparición, las provincias volvieron a encargar las relaciones exteriores al gobernador de Buenos Aires, en ese momento encabezado por Manuel Dorrego. En el primer gobierno de Rosas, se hicieron gestiones para que continuara tal delegación, las cuales en todos los casos efectuaron. Las autorizaciones fueron otorgadas al gobernador de Buenos Aires, para que las ejerciera, mientras no se reuniera un congreso general para una constitución nacional.

#### **4.- La gran ilusión: un nuevo pacto de todas las provincias: el Pacto Federal (1831).**

La vuelta del ejército vencedor en Brasil y resentido porque consideraba su lucha vana, el derrocamiento del gobernador Manuel Dorrego, su posterior fusilamiento por los sublevados encendió la guerra civil y una nueva división entre provincias unitarias y federales.

Con el país dividido en dos grandes grupos, las provincias litorales se unieron en un nuevo tratado que fue conocido por la idea que proclamaba: el Pacto Federal.

Lo particular de este nuevo tratado es que estaba abierto a las demás provincias –si participaban de las ideas federales-. Preveía la organización de una comisión representativa (art. 5º) que tendría a su cargo el manejo de las relaciones exteriores, la declaración de la guerra y la paz, y el levantamiento de ejércitos. La facultad más importante era que dicha comisión podría convocar a un congreso general constituyente cuando todas las provincias estuvieran “en paz y en orden”.

Disuelta la Liga Unitaria, pareció el momento propicio para iniciar el camino constitucional. Se había llegado a suscribir un

instrumento jurídico fundamental, sobre el cual parecía posible erigir la construcción de un nuevo orden constitucional. Sin embargo, no eran los planes de la ciudad-puerto y su clase dirigente.

### **5.- La nueva frustración: *La Carta de la Hacienda de Figueroa.***

El Pacto Federal impulsó un gran optimismo en todo el país, pues se pensaba que la organización constitucional del país estaba próxima, ya que se había acordado definitivamente en que la próxima constitución debía ser federal. Un optimismo que dura al menos cinco años más, y que el asesinato de Juan Facundo Quiroga en Barranco Yaco, empieza a borrar.

Nuevamente Buenos Aires estuvo primero reticente, y luego francamente opuesta a la idea. Inicialmente se limitó a no enviar representantes a la Comisión Representativa que debía sesionar en Santa Fe, pero más luego el hombre fuerte de Buenos Aires -Juan Manuel de Rosas- que a la sazón no era gobernador, planteó claramente todas las dificultades que había para la reunión de un congreso general constituyente.

Las razones de la oposición fueron redactadas en una carta que -por el lugar que fue escrita- se conoce como *Carta de la Hacienda de Figueroa*, y fue entregada a Juan Facundo Quiroga, que viajaba al norte del país, a fin de solucionar un diferendo entre los gobernadores de Salta y Tucumán, precisamente a pedido de Rosas.

Esa carta fue redactada, no solo para fijar claramente la posición de Rosas -y de la política porteña- respecto a una constitución, sino para que todos los hombres del interior la conocieran y la tuvieran muy en cuenta, desalentando los intentos constitucionales que por ese momento eran muy fuertes en el interior del país.

Rosas sostenía la imposibilidad de la convocatoria, fundándose en el estado de las provincias en particular y en conjunto. Advertía dificultades en el lugar de reunión del congreso,

en el costo que tendría el mismo (llegando a mencionar la cantidad de porteros y ujieres que se necesitaban para que pudiera sesionar dignamente), la falta de hombres capacitados, las dificultades propias de cada provincia (que debía estar perfectamente organizada en todos los ramos de la administración antes de ser convocadas); debían también solucionarse previamente los límites interprovinciales y la organización del tesoro nacional. Finalmente, y por si todos estos argumentos no fueran suficientes preveía la posibilidad de una convención previa para realizar lo que llamaba los “pactos de la federación”, y luego, finalmente, debía sancionarse la constitución.

Quiroga viajó con esta carta, y la hizo conocer a los gobernadores. A la vuelta fue asesinado en Barranco Yaco (1837).

Con Rosas ocupando -por segunda vez- la gobernación de Buenos Aires- y convirtiéndose en la figura central de la política argentina, la sanción de una constitución no es posible.

Siempre mantendrá la misma opinión: no es el momento oportuno para dictar una constitución nacional.

## **6.- Consolidación sobre lo circunstancial.**

La nueva organización nacional se irá estructurando a partir no de un centro de poder -como había sido desde 1810- sino de la conjunción de provincias que reivindicaban para sí de manera clara, el reconocimiento de ciertos ámbitos que les eran propios.

Y a ello se abocó Rosas, ampliando las esferas de poder que le habían sido asignadas por los pactos anteriores, a través de una sucesión de cartas y enviados que harán recomendaciones y reconveniones según los casos. En casos extremos, que ninguno de los métodos anteriores haya sido efectivo o que su autoridad haya sido desconocida en forma clara y frontal, dispondrá intervenciones militares. El país no solo se alejaba de la posibilidad de la sanción de una constitución, sino que los enfrentamientos se hicieron cada vez más cruentos.



LOS PACTOS PROVINCIALES DEL SIGLO XIX  
PROVISORIEDAD Y PRECARIZACIÓN INSTITUCIONAL.

Para el segundo gobierno de Rosas, ya estaban delineadas las funciones del encargo de las relaciones exteriores, considerando, según el propio Rosas, como la primera necesidad general "... *para figurar en cuerpo de República* ...". De acuerdo con sus ideas, las provincias solo debían entender en lo relativo a su régimen interno, no pudiendo en ningún caso establecer relaciones con otros gobiernos extranjeros, ni celebrar tratados algunos. Los conflictos internacionales que sufrió la Confederación Argentina (con la Confederación Peruano-Boliviana en 1837 y luego con Francia y Gran Bretaña en 1840), fueron oportunidades para consolidar que esas facultades no fueran solo dirigidas a las relaciones exteriores, sino también al gobierno interno, siendo las más relevantes: interpretación y aplicación del Pacto Federal de 1831; derecho de intervención en las provincias en casos que la causa federal o los intereses nacionales lo exigieran; el otorgamiento de concesiones mineras a extranjeros en territorios provinciales; la resolución de cuestiones de límites entre las provincias; el ejercicio del Patronato Nacional, concediendo el pase o reteniendo los documentos enviados por la Santa Sede; el juzgamiento de los delitos considerados políticos contra el estado nacional, cualquiera fuera el lugar del país donde hubieran ocurrido; el control sobre el tráfico fluvial por los ríos Paraná y Uruguay; la vigilancia sobre la circulación de escritos considerados sediciosos en todo el país; la concesión de permiso de ingreso, incluso a ciudadanos argentinos.

Las atribuciones no derivaron de un ordenamiento sistemático, sino que fueron asumidas por Rosas con la aquiescencia de los gobiernos provinciales.

En los últimos años del gobierno de Rosas, las legislaturas provinciales dictaron leyes (1850-1851), designando a Rosas *Jefe Supremo de la Confederación*, para que gobernara la nación con la suma del poder público. Los hechos consumados del gobernador de Buenos Aires, y normas puntuales de muchas legislaturas provinciales, habían consolidado una autoridad nacional, que, sin



embargo, no tenía ninguna norma general superior que la hubiera consagrado.

Rosas había logrado lo que ningún gobierno nacional había hecho después de 1820: recrear una autoridad nacional que fuera aceptada –de buen o mal grado- por todas las provincias. El secreto era que –salvando siempre la aceptación de los principios federales (que fundamentalmente apuntaba a reconocer la primacía de Rosas en el orden nacional)-, cada provincia podía organizarse internamente con una mínima injerencia del gobierno nacional. La debilidad de toda esta estructura institucional era que estaba centrada y dependía de los arbitrios de un solo hombre.

### **7.- La provisoriedad como sistema.**

La provisoriedad de los pactos engendró la precariedad del sistema institucional.

Lo que apareció como una solución de una apabullante sencillez y practicidad, paulatinamente se convertirá en una rutina esterilizante. No hay ni audacia ni imaginación para dar un paso más. No se sentirían todos más cómodos en esa provisoriedad, en esa situación de tensión inaceptables para otros, pero cómoda para ellos.

Algo similar ocurre con el otro gran soporte de la institucionalidad entre 1820 y 1852. No se ha podido dictar constitución nacional; por tanto, no ha nacido una autoridad nacional legitimada. Y, por tanto, ¿cuál es la solución? Una autoridad provisoria, nacida del calor de las circunstancias. Algo confusa al principio, lo urgente la consolida, afirmándola siempre en normas circunstanciales, siempre dictadas teniendo en mente a una persona en particular.

Y esa atribución confusa se transforma en el encargo de Relaciones Exteriores. Bastará un político avezado pero sutil para que ese encargo, se transforme en una magistratura nacional, que llegará incluso a tener el nombre que se había pensado en la

LOS PACTOS PROVINCIALES DEL SIGLO XIX  
PROVISORIEDAD Y PRECARIZACIÓN INSTITUCIONAL.

constitución unitaria de 1826. Los federales que todos los días repiten “*Mueran los salvajes, asquerosos, inmundos unitarios*”, cantan loas a una autoridad -a la máxima autoridad creada por los unitarios para regir todo el país. Y así ya en 1850 el encargado de las relaciones exteriores, convertido ya en una verdadera magistratura nacional, ostenta la denominación de Presidente de la República, y así es comenzado a nombrar por las autoridades provinciales.

La autoridad de ese encargado de Relaciones Exteriores se va construyendo paulatinamente. El pacto federal, pacto fundante, pacto de sensatez y de la visión integradora, nacido en la guerra fratricida, pero con una mirada amplia hacia un futuro de paz y concordia, es dejado de lado. También es dejada de lado la autoridad que previa, la Comisión Representativa. Una provisoriedad es reemplazada por otra, porque el poder desnudo -sustentado en una habilidad y paciencias infinitas-, no encuentra límites mentales en dirigentes (recuérdese el caso de López y Quiroga), en una clase dirigente (tanto federales y unitarios) en hombres ya acostumbrados a esa provisoriedad narcotizante, que les impide pensar distinto.

Después la sangre, las guerras civiles, los destierros, las intervenciones extranjeras, los gobiernos de excepción, la conformidad de unos y el desaliento de otros, la necesidad siquiera de orden, van conformando “la ley histórica de la discordia intestina”, que descubría Joaquín V. González, al analizar los cien primeros años de historia argentina. Y donde el heroísmo desplegado en las luchas fratricidas reemplaza al trabajo y al progreso, para espanto de Alberdi.

Habrá que esperar a Urquiza, para que pueda advertirse que la historia no es inexorable. Hombre muy particular, pero esencial en la conformación de la Argentina definitiva. Conoce como nadie los entresijos del poder, de cómo construir poder en la Argentina convulsionada. Sabe esperar. Sabe ser tan cauto y sutil como Rosas. Consolida su posición, protegido por los ríos que son

importantes barreras. Sabe negociar con el enemigo de ayer y dejar las espaldas cubiertas por una Corrientes a la que derrota, pero no somete a un baño de sangre y fuego.

Y finalmente, se limita a aceptar la renuncia del ahora perpetuo encargado de Relaciones Exteriores. El Ilustre Restaurador de las Leyes, el defensor de la soberanía, el hombre que ha logrado pacificar –a como de lugar pero ha pacificado la Argentina–, el hombre que ha unido las provincias respetando cierta autonomía, ese hombre ha caído víctima de su propia estrategia de provisoriedad: increíblemente, alguien le ha aceptado la renuncia. Tiempo ha tenido para haber consolidado su posición sobre nuevas bases, para crear una nueva legitimidad, para jugar su prestigio en una apuesta original hacia el futuro. Sin embargo, la contestación intelectual al pronunciamiento de Urquiza es reiterar su posición obstruccionista de la Carta de la Hacienda de Figueroa, repitiendo como una letanía monocorde que no están dadas las condiciones para la sanción de una constitución.

Es la confesión más palpable de su fracaso como dirigente político. Más allá de todo, no ha podido cambiar las condiciones, no ha podido pasar a un estadio superior de institucionalidad. Ha de observarse que no dice “no es la forma conveniente”, sino “no están dadas las condiciones”. ¿Es una calculada elusión de la verdad? ¿Cree realmente que se puede mantener la situación indefinidamente? No podemos saber lo que pensaba en su fuero más íntimo, pero lo cierto es que intelectualmente está vencida su concepción de la realidad argentina.

Lo curioso es que Urquiza vuelve a utilizar el mismo viejo instrumento de los pactos, cualquiera sea su nombre: Protocolo de Palermo, Acuerdo de San Nicolás. Transacciones políticas que retoman las viejas normas del pacto federal y le dan un nuevo cauce. Y finalmente se reúne la Convención Constituyente y hay constitución nacional.

Todavía hay un pacto fundante más, el Pacto de San José de

Flores, pero está dentro de una nueva lógica: la de una estructura constitucional que se rearma, y da nacimiento al estado nacional, que demorará, vacilará, pero se consolidará firmemente.

### **8.- La demora política.**

Los pactos interprovinciales han sido una de las creaciones más originales del sistema constitucional argentino.

No cabe duda que cumplieron una función de emergencia. El problema fue hacer de esa solución contingente, algo permanente. Y como una provisoriedad trae la otra, seguiría luego el encargo de relaciones exteriores. Otra institución, profundamente original, aparecía como “la” solución, cuando en rigor la continua recurrencia a ella impedía ver que el gran problema era la falta de una organización permanente, asentada sobre bases sólidas, que permitiera avanzar hacia una forma superadora de la convivencia social y no dar vueltas en círculos.

Después fue cada vez más difícil. Porque ya no era un mero problema intelectual –que incluso podría llegar a calificarse de pereza intelectual-. Ya era la imposibilidad de ponerse de acuerdo, cada vez más difícil, a partir de los muertos de uno y otro bando en que se dividieron las Provincias Unidas.

En la falta de imaginación, en la apabullante reiteración de aparentes soluciones, aparecieron las cualidades menos respetables del ser humano: el empecinamiento, la obsecuencia, la crueldad con los enemigos, el temor, el heroísmo insensato (“la espada sin cabeza” de Lavalle y de tantos otros). Y por todos lados, los odios cavando zanjas llenas de sangre.

La cuestión fue tan profunda, tan abismal que la generación del 37 se vio en la necesidad de ahondar profundamente en los problemas nacionales, no quedándose solo en las exterioridades políticas aparentes y superficiales. Hombres brillantes sin duda, pero que la misma violencia imperante y su afán de superar lo que consideraban el fracaso de las ilusiones nacionales, los lleva a

conclusiones o simplificaciones discutibles. Y así Sarmiento en el "Facundo" descubre al hombre americano como factor de atraso, contraponiendo la civilización (europea y de ellos), con la barbarie (americana, gaucha, de la campaña, de los "otros"); y Alberdi en "Las Bases" pensó que la única solución para todos los problemas era una constitución, pero que solo fuera un medio para cambiar la población en el sentido del progreso, trayendo inmigración anglosajona.

Y fueron dos personas las que permitieron salir del marasmo institucional y de orientar nuevos rumbos. Urquiza con su rechazo a la renovación del encargo de relaciones exteriores en Rosas, y arbitrando los pasos para un congreso constituyente. Alberdi, diseñando un esquema institucional, que consultaba la historia, pero la superaba con simplicidad y audacia.

Pactos y encargo de relaciones, iban pasando a la historia, aun cuando todavía se recurriera -ocasionalmente- a unos y otros.

A 200 años del primero de ellos, tendríamos que preguntarnos si su recurrencia no fue una suerte de acostumbramiento que vedó nuevas soluciones.

Más todavía. Esa continua recurrencia a una solución -inicialmente imprescindible, oportuna, que casi podríamos conceptuar de genial o al menos de brillante- no revela acaso, una faceta poco agradable de nuestra idiosincrasia nacional, cual es la continua preferencia por consolidar las emergencias en situaciones permanentes, por tomar lo coyuntural y hacerlo estructural. Preferimos lo malo conocido, lo que ya sabemos que existe, antes de animarnos a cambiar profundamente. Aunque la solución sea cuestión de pensar y diseñar instituciones sencillas, a costa de resignar mezquindades y orgullos.

Aparece así -también en política-, eso que alguien llamó, la "*civilización del alambrito*", arreglar como se pueda (muchas veces con una sorprendente originalidad), pero sin afrontar con serenidad la audacia de soluciones nuevas, innovadoras. Y sólidas, permanentes, dentro de lo humanamente posible.

LOS PACTOS PROVINCIALES DEL SIGLO XIX  
PROVISORIEDAD Y PRECARIZACIÓN INSTITUCIONAL.

Peor aún, nos terminamos convenciendo como sociedad que la audacia de cambiar algo, no nos llevaría a algo bueno. En buen romance, es lícito preguntarnos, si no hubiéramos estado tan acostumbrado a las soluciones parciales, si no hubiera habido pactos, ¿nuestra evolución constitucional hubiera podido ser más rápida? Si en vez de recurrir a la provisoriedad del encargo de relaciones exteriores, hubiéramos acordado una estructura estatal permanente, ¿no habríamos logrado mejores resultados? Es lícito preguntarnos qué hubiera pasado si la costumbre hubiera sido buscar una solución más general, y no prolongando los problemas, a través de acuerdos parciales. ¿Sería posible que hubiéramos tenido una constitución –y un estado organizado–, en la década del 1830, luego del primer gran pacto general fundante?

Un detalle para tener en cuenta: quizá nos hubiéramos ahorrado años de guerra civil, intervenciones extranjeras y ríos de sangre. Y quizá hubiéramos constituido una nación sobre bases más sólidas.

En todo caso, vale la pena preguntarnos si provisoriedad y precariedad no han sido constantes en nuestra vida institucional.

### Fuentes bibliográficas.

Hemos tomado como punto de partida para el estudio de los pactos interprovinciales, el trabajo que nos precede de ABÁSULO, Ezequiel, *Ponderación del régimen de pactos preexistentes*.

Como referencias en las que basamos nuestro análisis, presentamos una somera enumeración simplemente orientativa.

ALBERDI, Juan Bautista, *“Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”*, (varias ediciones).

DEMICHELI, Alberto, *“Formación Nacional Argentina”*, Editorial Depalma Buenos Aires, 1971.

GONZALEZ, Joaquín V. *“El Juicio del Siglo o Cien años de historia Argentina”*. Prólogo de Julio V. González, Editorial Rosario, Rosario, 1945 (la primera edición es de 1910).

SEGRETI, Carlos S.A., *“La Carta de la Hacienda de Figueroa (Estudio histórico crítico)”*, Centros de Estudios Históricos, Córdoba, 1996.

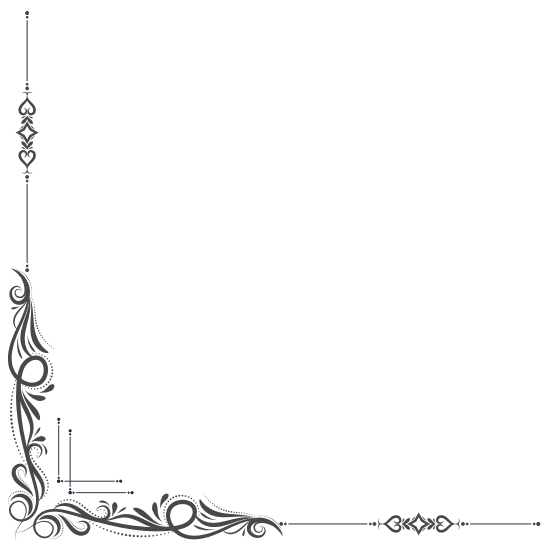
TAU ANZOATEGUI, *“Formación del estado federal argentino (1820-1852) – La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales”*, Editorial Perrot Buenos Aires, 1965.

TITTO, Ricardo J. de, *“El Pensamiento de los Federales”*, Prólogo de Marcela Ternavasio, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 2009.



# PALABRAS FINALES.

E z e q u i e l   A b á s o l o






## PALABRAS FINALES.

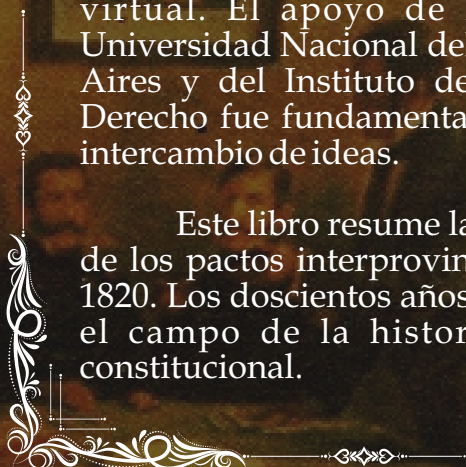
Lejos tanto de la comodidad muelle de las rutinas consagradas y admitidas -que suelen medrar junto a las melodías de los cándidos homenajes-, como también del impostado criticismo de los fatuos, las contribuciones que agrupa este volumen son el resultado de una interacción plural de formaciones disciplinares, experiencias vitales, sensibilidades y temperamentos. No se proporciona, pues, una unidad de conocimientos. Por el contrario. Acorde al decantado paladar del más genuino y raigal federalismo patrio, de lo que se trata es de una unión de saberes, y, aún más importante, de propuestas.

Conscientes de la insuficiente comprensión del fenómeno pacticio -fundante, simultáneamente, de la nacionalidad y de la estatalidad argentinas- aquí se destacan la complejidad de los fenómenos institucionales experimentados; se evoca el gravitante protagonismo de los liderazgos populares y su eventual diálogo con los gestores de los diseños normativos; y se impetra el auxilio de aproximaciones intelectuales menos sumisas a categorizaciones doctrinales insuficientes en cuanto ajenas a las experiencias nacionales.

Asimismo, en tanto consecuencia de un diálogo fecundo entre pasado y presente, se sugieren parentescos intelectuales -y eventuales discontinuidades-, entre un federalismo antiguo y otro contemporáneo; se reflexiona sobre el impacto de la precariedad institucional; y se medita sobre las posibles modulaciones futuras de nuestra forma de estado. En síntesis, estamos en presencia de una recreación histórica que, al no eludir el compromiso, sugiere derroteros y alternativas novedosas no solo para el novel estudiante de derecho y para el jurista formado, sino también para el ciudadano de a pie y para el hombre de estado.



En plena pandemia un grupo de docentes de distintas universidades argentinas decidieron reunirse de forma virtual. El apoyo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho fue fundamental para generar un cálido clima de intercambio de ideas.



Este libro resume la reunión con las reflexiones acerca de los pactos interprovinciales que se firmaron a partir de 1820. Los doscientos años transcurridos se analizaron desde el campo de la historia del derecho y del derecho constitucional.



FACULTAD DE  
**DERECHO**  
UNICEN



Editorial

**El Búho  
Desplumado**



**INHIDE**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DE HISTORIA DEL DERECHO