

INFLUENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1833 EN LA CONSTITUCION MENDOCINA DE 1854

Dardo Pérez Guilhou

Profesor de Historia del Derecho. Universidad de Mendoza

I. INTRODUCCIÓN

La inagotable discusión en torno al equilibrio de los poderes de gobierno y los múltiples ensayos sobre la organización de éstos, sumados a la crisis institucional de la República, son los que nos han hecho interesar por la presencia del ejecutivo colegiado de la constitución mendocina de 1854¹. Esta forma que, en la actualidad, a primera vista se nos presenta más como una nota curiosa que como un antecedente interesante creemos, sin embargo, que merece ser estudiada por la larga y discutida vigencia que tiene en la historia constitucional del derecho público provincial argentino².

Corresponde destacar que el ejecutivo colegiado que estudiamos está muy lejos de ser del estilo del de la constitución suiza³ o de las modernas uruguayas y rusa⁴. Luego de un ligero análisis sobre su composición y los

¹ La Constitución de Mendoza de 1854 establece en su artículo 35: "El Poder Ejecutivo de la Provincia es ejercido por un Gobernador elegido por la Cámara Legislativa provincial, por un Consejo de Gobierno y por uno o más secretarios que el Gobernador elige según la ley. La Cámara Legislativa se compone a este solo efecto del doble número de miembros".

Los artículos del 36 al 45 reglan minuciosamente las condiciones para ser elegido Gobernador, el tiempo de duración del mandato, las atribuciones que tiene y la forma del juramento. El artículo 42 particularmente tiene doce incisos en los que se detallan las atribuciones del Gobernador.

Los artículos 46, 47 y 48 son los que reglan la formación y atribuciones del Consejo de Gobierno dándole su personalidad de cuerpo colegislador y consultivo. En el apéndice de este trabajo figuran los textos correspondientes al Consejo.

El texto completo de la Constitución puede verse en el T. Primero de la obra de Laurentino Olascoaga, *Instituciones Políticas de Mendoza* (La Paz, Bolivia, Escuela Tipográfica Salesiana, 1919).

² En 1895 se reforma la Constitución de Mendoza y en el nuevo texto desaparece el Consejo de Gobierno como institución transformándose el Ejecutivo en unipersonal.

³ Los artículos 95 a 104 de la Constitución Federal suiza organiza el Poder Ejecutivo superior que es desempeñado por un Consejo Federal compuesto de siete miembros.

⁴ La Constitución de la URSS del 5 de diciembre de 1936 en sus artículos 48 y 49 organiza el Presidium del Soviet Supremo integrado por treinta y tres miembros.

La uruguayas de 1952 en su artículo 150 organiza el P. E. integrándolo por nueve miembros elegidos directamente por el pueblo. Carlos Ollero, en su trabajo *Uruguay. La reforma constitucional del 16 de diciembre de 1951: el "Ejecutivo Colegiado"* publicado en *Revista de Estudios Políticos*, Vol. XLII, (Madrid, Año XII, Nº 62, 1952), hace un interesante estudio comparativo del Ejecutivo Colegiado de Uruguay con los

poderes de cada uno de sus miembros se comprueba que, en realidad, se está en presencia del ejecutivo unipersonal acompañado por un cuerpo de carácter consultivo y colegislador, el consejo de gobierno, que constituye propiamente un sucedáneo de un órgano senatorial⁵.

II. ANTECEDENTES LEGALES

A. *Influencia de Alberdi*

No es novedad que la paternidad de la constitución de Mendoza del año 1854 corresponde a Alberdi. La Comisión redactora del anteproyecto de la Convención Constituyente expresa en su fundamentación: "Tres han sido los proyectos que ha tenido en vista la Comisión, y aunque en todos reconoce un mérito distinguido, se hace un deber en declarar que ha adoptado por base y texto del suyo, el rico presente obsequiado a esta Provincia por el distinguido compatriota y jurisperito Dr. Don Juan Bautista Alberdi por ser un trabajo armonizado con nuestra legislación patria y muy conforme al espíritu y principios de la Constitución general de la República...". Y termina diciendo: "Leed y estudiad a fondo ese tratado de derecho público provincial, que es la autoridad y guía que constantemente hemos consultado para sentar los principios generales del proyecto, es la fuente perenne de donde emanan todas sus doctrinas y la tabla sinóptica que se ha tenido a la vista para formularlo"⁶.

Si bien es cierto que las expresiones de la Comisión son clarísimas y que los estudios posteriores han ratificado el aserto de que el principal inspirador de la constitución mendocina y a la vez primer tratadista de derecho público provincial es Alberdi, consideramos que es necesario rastrear los antecedentes tenidos en cuenta por el jurisperito tucumano

del mismo carácter de las constituciones suiza y rusa. La lectura de este trabajo confirma la gran distancia que separa al ejecutivo colegiado mendocino de los analizados por el autor.

⁵ González Calderón, Juan A.: *Introducción al Derecho Público Provincial* (Buenos Aires, J. Lajouane y Cía., 1913). Dice que el Consejo fue creado en la provincia para obviar los inconvenientes del sistema unicameral. Veremos en el desarrollo del trabajo que su juicio es acertado.

⁶ El despacho de la Comisión Constituyente se encuentra en Archivo de la H. Legislatura, expte. 998, año 1854, Carp. 25. Correas, Edmundo: *La primera Constitución de Mendoza. Centenario de su sanción*, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la U. N. de Cuyo*, año VI, N° 16, enero-abril de 1954. Dana Montaña, Salvador: *Las primeras constituciones de las provincias de Cuyo. Influencia de Alberdi en el derecho público provincial argentino* (Mendoza, Best Hnos., 1938). Cubillos, Mario A.: *Alberdi y el derecho público provincial argentino*, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la U. N. de Cuyo*, año II, N° 6, agosto-diciembre de 1950), hacen referencia y estudio detenido sobre la influencia de Alberdi en el derecho público provincial argentino.

en lo que se refiere al tema que estudiamos. Esta búsqueda nos va a permitir comprobar que Alberdi, lejos de estar influenciado por el ejecutivo creado por la constitución suiza en 1848 alimenta directamente la doctrina plasmada en su anteproyecto en antecedentes legales geográfica e históricamente inmediatos a Mendoza ⁷.

Nos referimos a la constitución de la República de Chile del año 1833 y a la ley dictada por el gobernador mendocino Don Pedro Pascual Segura el 1º de abril de 1852 creando un Consejo de Gobierno. Estos antecedentes legales nos resultan mucho más significativos y verosímiles por la larga residencia de Alberdi en la República hermana y por la preocupación especial que tiene en la redacción de su proyecto en considerar los elementos institucionales de la Provincia. Son sus palabras: "Para concebir la constitución de Mendoza he tenido a la vista noticias infinitas y fidedignas sobre su territorio, producciones, industria, población, renta pública, sistema de contribuciones, bienes de la provincia, deuda, *sistema político anterior*, régimen departamental, opiniones políticas dominantes, historia civil, estado de las ideas religiosas, de la cultura de la población, del número de extranjeros del modo como son considerados, de la población de la campaña en sus ideas respecto de la ciudad, de la condición que ha tenido la prensa, de las leyes y suerte que han tenido las garantías individuales, de los escollos del gobierno legal, etc." ⁸. La continua referencia que hace en su obra a antecedentes legales provinciales y la relación amistosa con el gobernador Segura, quien le remitiera el material para la ejecución del trabajo, nos confirman las palabras citadas.

Como apéndice de este trabajo se inserta un cuadro comparativo sobre la formación y atribuciones del Consejo de Gobierno que hemos confeccionado teniendo en cuenta la constitución de Chile de 1833, la ley del gobernador Segura del 1º de abril de 1852, el proyecto de constitución de Alberdi, el proyecto de constitución del General Espejo del año 1854, el proyecto de la Comisión redactora de la Convención Constituyente y la Constitución de Mendoza.

Si bien es cierto que ni el régimen constitucional chileno referido ni la ley mendocina del 1º de abril de 1852 organizan el ejecutivo en forma colegiada, nota que seguramente ha despistado a los anteriores investigadores, la simple lectura de los artículos transcritos en el cuadro nos demuestra claramente la inequívoca filiación del Consejo de Gobierno

⁷ Lorente, Juan Faustino: *Constitución mendocina de 1854. Teórica y aplicada*, en *Anales del Primer Congreso de Historia de Cuyo*, T. V. (Mendoza, Imp. Best Hnos., 1938). Este autor ha intentado estudiar los antecedentes considerados por Alberdi para redactar su proyecto.

⁸ Alberdi, Juan Bautista: *Elementos del derecho público provincial argentino*, en *Obras Completas*, V (Buenos Aires, *La Tribuna Nacional*, 1886), p. 128.

previsto en el proyecto de Alberdi. Es indudable que tiene en cuenta, en su artículo 42 a los efectos de los miembros integrantes de la institución, lo dispuesto por el art. 102 de la Constitución chilena. No es propiamente un calco, pero la presencia del secretario del despacho, el presidente y vocal de la Cámara de Justicia, dos miembros del cabildo y el ex gobernador nos demuestran la relación directa. Con ningún otro consejo de gobierno o de Estado organizado por las múltiples constituciones contemporáneas guarda tanta similitud.

En cuanto a las funciones y atribuciones previstas en el art. 44 la relación no es tan clara con respecto al régimen chileno. Este da al Consejo mucho mayor importancia, lo que es perfectamente explicable por tratarse de un organismo nacional a quien atañen problemas de relaciones entre Estados y con la Iglesia que no son propios de un gobierno de provincia. En este aspecto, siempre consultando el cuadro del apéndice, se puede comprobar que sigue más fielmente la ley del gobernador Segura. La enumeración de la norma mendocina en cuanto a las atribuciones del Consejo es mucho más ceñida dándole un carácter primordial de cuerpo colegislador, que es justamente la materia en que el Consejo previsto por Alberdi afirma su personalidad.

B. *Influencia de la Constitución de Chile*

No obstante lo aseverado anteriormente en el sentido de la notable influencia del estadista tucumano sobre la constitución de Mendoza y la comprobación de la presencia en su proyecto de los antecedentes chilenos y locales, no puede desconocerse la ascendencia directa del régimen legal de la vecina República sobre la Comisión redactora. En primer lugar resalta nítidamente la circunstancia de que la constitución de Mendoza por influjo de la Comisión, introduce en su artículo 47 entre los componentes del Consejo "un empleado de hacienda", miembro que no consideraba Alberdi y que figura en el artículo 102 de la chilena, cuando dice: "De un jefe de alguna oficina de Hacienda".

Además la vecindad y las estrechas relaciones sociales (hasta de sangre) y económicas mantenidas con el vecino país hacen efectiva la continua y recíproca relación de sus instituciones. Es indudable también que la citada ley de don Pedro Pascual Segura de 1852 creando el Consejo de Gobierno reconoce la misma filiación. Todo ello a pesar de que tanto Alberdi como Segura y los miembros de la Comisión no declaran expresamente el predominio del régimen del vecino país entre los antecedentes. Los dos primeros hablan de las influencias europeas y la última se limita a subrayar, como ya lo destacamos, la influencia de Alberdi.

C. *Antecedentes europeos y americanos*

Nuestra preocupación por filiar la constitución de Mendoza en lo que se refiere a la organización de su ejecutivo colegiado y particularmente de su Consejo de Gobierno, y las comprobaciones a que hemos arribado no nos impiden reconocer que, tanto Europa como América ofrecen variados matices en la institución de cuerpos consultivos. Es notoria la importancia de la organización y atribuciones del Consejo de Estado en la constitución francesa del año VIII de 22 Frimario, inspirada por Sieyès⁹, reglamentada posteriormente el 5 de Nivoso del año VIII¹⁰. La composición de este cuerpo por hombres de elevados merecimientos y sus atribuciones en materia de hacienda, legislación civil y criminal, guerra, marina y negocios interiores, le da una notable participación en el gobierno durante la época del Consulado, siendo de destacar su competencia en materia contencioso-administrativa. La constitución imperial del 28 Floreal del año XII¹¹ no varía la importancia del cuerpo, más bien lo fortalece haciendo sentar en él a príncipes y grandes dignatarios franceses desarrollándose sus sesiones bajo la presidencia del emperador.

La constitución de Cádiz de 1812¹² en su título IV, capítulo VII dedica once artículos a la organización y funciones del Consejo de Estado que es de estilo fundamentalmente consultivo. Puede considerarse, en esta materia, uno de los antecedentes más directos del constitucionalismo hispanoamericano sin perjuicio de la ya señalada presencia del modelo francés¹³.

El régimen inglés ofrece, en la organización del Consejo Privado del Rey, características notables en cuanto a su composición como quiera que incluye miembros superiores de la magistratura y funcionarios vinculados a la administración del tesoro real¹⁴. Esta peculiar conformación entendemos debe ser uno de los antecedentes más importantes de la prevista en el artículo 102 de la Constitución de Chile. Ello en razón de que la ley fundamental del país vecino se somete en este punto a las líneas del ante-

⁹ O sea 13 de diciembre de 1799.

¹⁰ O sea 26 de diciembre de 1799. Tanto ésta como la anterior están glosadas *in extenso* de la *Historia del Mundo en la Edad Moderna*, publ. por U. de Cambridge, T. XV (Buenos Aires, *La Nación*, 1913), 31 y ss.

¹¹ Op. cit., 183.

¹² Ver García Venero, Maximiano: *Historia del parlamentarismo español (1810-1833)*, (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1946).

¹³ Cordero Torres, José María: *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944), p. 157 en adelante desarrolla la influencia del Consejo de Estado francés sobre los hispanoamericanos.

¹⁴ Cordero Torres, cit., p. 151. Romero Gómez, Manuel: *La Constitución británica. Una síntesis interpretativa* (Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1960), p. 75.

proyecto de Don Mariano Egaña¹⁵. El destacado publicista chileno, a quien se atribuye la inspiración de la totalidad del texto nacional de su República permanece muchos años en Inglaterra como embajador de su país y en esa oportunidad toma pleno conocimiento del régimen político inglés transformándose en su rendido admirador¹⁶. En Hispanoamérica, no obstante el entusiasmo con que algunas naciones imitan el régimen norteamericano, contrario a la instauración de consejos de estado, son varias las que incorporan a su organización constitucional el sistema de cuerpos consultivos y colegisladores siguiendo, en su mayoría, las características francesas¹⁷.

III. ANTECEDENTES DOCTRINARIOS

A. *Liberalismo doctrinario*

Luego de lo expuesto sobre los antecedentes legales nos parece necesario detenernos, aunque sea brevemente, en el análisis de las motivaciones ideológicas y prácticas que inspiran la creación de la institución. En realidad responde en un todo a cierta corriente de la época que podríamos calificar de pensamiento conservador moderado y que la literatura política moderna denomina liberalismo doctrinario¹⁸. Esta actitud pretende prevenir a la organización estatal de los riesgos a que pueden llevarla las consecuencias lógicas y últimas de los principios proclamados por la Revolución Francesa. Se quiere evitar el control del gobierno por parte de la masa inculta proclive a los métodos revolucionarios y de los demagogos propensos a usar y abusar de su ascendiente personal sobre esta masa en perjuicio de las instituciones republicanas.

Los consejos de estado, como muy bien lo sostiene Cordero Torres, existen desde lejanos tiempos y han integrado los equipos directivos de cualquier forma de gobierno. Pero en el caso particular de la república es indudable: que se persigue con ellos obtener paliativos para regular un acelerado proceso de dominio de los sectores avanzados de la opinión; y que sus funciones, no sean pura y principalmente consultivas sino que se

¹⁵ Galdames, Luis: *Historia de Chile. La evolución constitucional*, I (Santiago de Chile, Balcells y Co., 1925), pp. 891 y ss. prueba que Mariano Egaña, en su proyecto de corte netamente conservador, organiza el Consejo de Estado tal como se aprueba luego en la Constitución de 1833.

¹⁶ La correspondencia entre padre e hijo, Don Juan y Mariano Egaña, acredita sobradamente la admiración de este último por el régimen inglés.

¹⁷ Cordero Torres, cit.

¹⁸ Díez del Corral, Luis: *El liberalismo doctrinario* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956). Hace un magnífico estudio sobre los hombres más representativos de esta línea política en Europa. Estudio que supera al de Guido Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo* (Bari, 1951).

conviertan en colegiativas para dar estabilidad y jerarquía a los vaivenes de opinión que surgen de las cámaras populares. Por otra parte, su composición por personas de alta dignidad o de merecimientos asegura la calidad técnico-jurídica y la mesura de los intereses conservadores. En general, estos consejos vienen a desempeñar la tarea de los senados en el clásico sistema bicameral.

Esta preocupación está clara en la constitución mendocina. No tan sólo lo denuncia la presencia del Consejo de Gobierno con sus miembros calificados y sus netas atribuciones legislativas sino que se traduce en otros importantes aspectos de la ley fundamental. Así, por ejemplo, según el artículo 15 para ser electo diputado se requiere, además de las calidades generales exigidas para todo cuerpo popular en la actualidad, tener el "goce de una propiedad raíz de valor de cuatro mil pesos, o de una renta o entrada equivalente a la renta de ese capital"¹⁹. Hay un propósito evidente de permitir el acceso a lo sumo al pequeño burgués que de hecho es el que presumiblemente sabe leer y escribir, y aunque el artículo no lo diga explícitamente, hay una manifiesta calificación en el sufragio pasivo.

El Poder Ejecutivo, no obstante su forma colegiada, es controlado y dirigido por el gobernador de la provincia que tiene por los doce incisos del artículo 42 tantas atribuciones que lo convierten en el conductor predominante del gobierno al margen de los posibles arrebatos populares. Esta circunstancia se percibe sin mayor análisis considerando que por el artículo 41 es requisito para ser electo gobernador además de los comunes "La edad de 35 años y el goce de una propiedad raíz, valor de diez mil pesos"²⁰ y por el inciso 3º del artículo 42 ya citado tiene facultad exclusiva de iniciar las leyes de la provincia con mensaje que dirige a la Legislatura oído el parecer de su Consejo con la sola excepción de las leyes sobre contribuciones que tienen su nacimiento en diputados²¹. Por último el trámite de elaboración de las leyes le permite incidir determinadamente en la futura legislación.

B. *Pensamiento de Alberdi*

No es extraña esta tónica conservadora en la constitución provinciana si se recuerda que ella debe en forma manifiesta su filiación a Alberdi. La larga permanencia de este estadista en Chile lo vincula muy estrechamente a Andrés Bello y Mariano Egaña, destacados adalides del pensamiento conservador en la República vecina. La admiración de Alberdi por Egaña y por el régimen constitucional chileno, que debe a éste su pater-

¹⁹ Olascoaga, Laurentino, cit., I, p. 116.

²⁰ Op. cit., p. 127.

²¹ Op. cit., p. 128.

nidad, es expresada en varias oportunidades. Así, por ejemplo, en las *Bases* más de una vez pondera a los Egaña, padre e hijo, como extraordinarios constitucionalistas y les atribuye el acierto de haber sabido vincular lo mejor del régimen colonial con lo mejor del régimen moderno de la primera época constitucional, enlazando la Constitución de Mariano de 1833 en la de su padre Don Juan de 1823²². Y justamente lo que más admira Alberdi es la organización del poder ejecutivo. Es interesante el párrafo en que subraya que: "Chile ha resuelto el problema sin dinastías y sin dictadura militar, por medio de una constitución monárquica en el fondo y republicana en la forma: ley que anuda a la tradición de la vida pasada la cadena de la vida moderna. La República no puede tener otra forma cuando sucede inmediatamente a la monarquía; es preciso que el nuevo régimen contenga algo del antiguo; no se andan de un salto las edades extremas de un pueblo"²³. Y más adelante agrega: "El tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías"²⁴.

²² Galdames, Luis, cit., p. 891 en adelante hace un estudio del pensamiento conservador de los Egaña y en particular de Don Mariano a quien atribuye su tendencia debido a los influjos recibidos en su estada en Inglaterra y de la lectura de Chateaubriand, Bonald, de Maistre, etc. Cifuentes, José María, en *La Constitución de 1823*, en Boletín de la Academia Chilena de la Historia, año I, primer semestre de 1933, N° 1 (Santiago de Chile, 1933), destaca los caracteres de tipo conservador del texto constitucional y considera como sus más afortunadas adaptaciones a la realidad el ejecutivo fuerte y el senado conservador.

El pensamiento conservador de Juan Egaña está traducido en sus múltiples escritos, pero nos interesa destacar en esta nota solamente algunos párrafos de su trabajo *Memoria sobre las diversas formas de Legislatura y la que conviene a las Repúblicas unas e indivisibles*, en Colección de algunos escritos políticos, morales, poéticos y filosóficos, I (Londres, 1826-1830), pp. 235-285. Comentando el principio proclamado de que "todo hombre libre y nacido en el país, tiene igual voz y derecho para deliberar de la suerte del estado" manifiesta: "Estos errores falsos en teoría y funestísimos en la práctica, ocasionaron inmensos males en la Revolución Francesa, y no han producido pocos en los estados hispanoamericanos. Nada de ésto existió en la antigüedad, ni en las repúblicas de la Edad Media; ni jamás habría un gobierno tranquilo y subsistente, si entregada la República a la administración popular no existiese un cuerpo de notables, permanente y conservador, que protexiese la Constitución, y moderase los errores y abusos de esta viciosa democracia". Y más adelante refiriéndose a los senados dice: "En efecto, estos cuerpos menos numerosos y más instruidos y ejercitados en la administración, deben dirigir a los pueblos con mayor acierto. Revestidos de una respetabilidad y decoro permanente que miran como peculiar de su propio cuerpo, están menos expuestos a contaminarse con las facciones y caprichos populares, y más elevados de la región de las pasiones groseras. Por su carácter y menor número están más sujetos a la censura pública, tienen responsabilidad efectiva, y respetan más la opinión y las costumbres. Por su mismo interés son unos conservadores necesarios de las instituciones que apoyan su magistratura y que no pueden alterar sin destruirse".

Alberdi en las *Bases* en reiteradas oportunidades cita y pondera a los Egaña. Ver pp. 40 y 136 (Santa Fe, Librería Editorial Castellví, 1957).

²³ Alberdi, Juan Bautista, *Bases*, cit., p. 59.

²⁴ Op. cit., 134.

En sus *Estudios sobre la constitución argentina de 1853*, cuando refuta a Sarmiento el carácter imitativo de la norteamericana que atribuye éste a la Constitución argentina, refiriéndose al Poder Ejecutivo, le dice entre otras cosas: "Mil veces más se acerca al de Chile que al de Estados Unidos, a pesar de la diversidad de nombres; y debía preferirse la imitación de lo que era más análogo y adaptable a nuestra condición de ex colonia española y de habitantes de la América del Sur"²⁵. Es indudable que de lo expresado en las *Bases* y en los *Estudios* surge el reconocimiento tácito de la inspiración de Alberdi en el régimen chileno para organizar el mecanismo del Consejo de Gobierno mendocino. La confrontación de las leyes que hemos hecho en el capítulo anterior más los antecedentes doctrinarios que acabamos de analizar descartan toda posibilidad de coincidencia casual entre ambas legislaciones. No puede quedar duda al respecto a pesar de que Alberdi no invoca tal antecedente en sus *Elementos de Derecho Público Provincial Argentino* cuando fundamenta la organización del Poder Ejecutivo, y a pesar también de aparecer el consejo de gobierno en Chile con individualidad propia y en Mendoza integrando un ejecutivo colegiado. Esta última circunstancia y la referencia incidental al régimen suizo que hace Alberdi son las que han hecho tomar camino errado a autores como Lorente que han rastreado en los ejecutivos colegiados nacionales y provincianos posteriores a la Revolución de Mayo y en los norteamericanos anteriores a la Constitución de Filadelfia²⁶. Tal como lo subrayáramos en nuestra introducción, en el Consejo de Gobierno sus siete miembros no ejercen por igual las funciones tanto en la extensión como en la determinación. El Gobernador es el jefe de este poder con atribuciones distintas que lo destacan nítidamente sobre el resto del Consejo, que actúa haciendo las veces de colegislador y consultivo.

Alberdi cuando habla de este cuerpo colegiado en sus *Elementos de Derecho Público* lo justifica porque entiende que estando integrado por varias personas se evitan excesos en el poder al participar activamente los secretarios y otros funcionarios constituyendo "pequeños consejos de gobierno con intervención en el despacho de los negocios trascendentales". Y agrega que esta multiplicidad se opone a la prontitud de la acción que en gobiernos de provincia no es tan necesaria sobre todo si se obtiene a expensas de las libertades de la persona. Luego cita a Suiza como el país que ha sabido conciliar el vigor del Ejecutivo con la libertad individual²⁷.

Como ya dijimos, creemos que la recta interpretación del pensamiento alberdiano en cuanto a la influencia del régimen chileno no se agrieta

²⁵ Alberdi, Juan Bautista, *Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853*, en *Obras Completas*, T. V., cit., p. 157.

²⁶ Lorente, cit., p. 92.

²⁷ P. 65.

con los fundamentos transcriptos, como quiera que la heterogénea organización y funciones del ejecutivo del proyecto no condice con los fundamentos dados al mismo. Por último si se estudia aunque sea superficialmente la organización del Consejo Federal ejecutivo del régimen constitucional suizo se comprobará que la referencia a él es puramente incidental puesto que no tiene nada de común en su estructura y funcionamiento con el ejecutivo proyectado para Mendoza ²⁸.

C. *Pensamiento de Espejo*

Don Jerónimo Espejo es autor de un proyecto fundado de constitución que se publica en febrero de 1854 y que es interesante considerar como una expresión más del pensamiento de la época sobre la organización de los poderes de gobierno ²⁹.

Tenemos la sospecha de que este proyecto es considerado por la Comisión redactora de la Convención Constituyente, no obstante que ésta no lo nombra ya que da a conocer solamente el de Alberdi como uno de los tres que tiene en cuenta. Nuestra presunción toma mayor solidez si se advierte que Espejo es uno de los miembros integrantes de dicha comisión redactora ³⁰.

Posiblemente no se le da destacada importancia por el hecho de que, como él mismo lo manifiesta, tiene en cuenta para su redacción el proyecto ofrecido por Alberdi al que le hace algunas modificaciones que requiere la realidad. Al respecto dice: "Así pues, apoyado en estos precedentes, me he atrevido a retocar la obra del señor Alberdi, que me ha parecido la mejor en su género, haciéndole las ampliaciones que en mi concepto demandan los intereses públicos y privados de la provincia" ³¹.

Observando el cuadro del apéndice podremos comprobar que el proyecto de Espejo organiza el consejo de gobierno y le concede atribuciones que en líneas generales coinciden con el de Alberdi y el de la Comisión redactora. Incluso tenemos derecho a pensar que es tenido en cuenta especialmente en esta materia ya que Espejo entre las atribuciones del consejo en el artículo 83, inciso 5º, incluye la de dictaminar sobre la conmutación de la pena capital impuesta a criminales, facultad que no había sido prevista ni en la Constitución de Chile ni en el proyecto de Alberdi y que

²⁸ Ollero, Carlos, cit., nota 4.

²⁹ Espejo, Jerónimo, *Proyecto de Constitución para la provincia de Mendoza, (Febrero de 1854)*, en *Revista Nacional*, Tercera serie, Tomos 2 y 3 (Buenos Aires, Imprenta de Alberto M. Biedma, 1895).

³⁰ Dana Montañó, cit., p. 31. Enumera los integrantes de la Comisión redactora del proyecto de constitución.

³¹ Espejo, cit.

aparece posteriormente en el texto del artículo 48 de la sancionada para Mendoza.

Pero lo que más nos interesa es el juicio de Espejo con respecto a los motivos por los cuales propicia la creación de un consejo de gobierno y no adopta el sistema bicameral consagrado por otras constituciones. Sus argumentos se fundan en exigencias propias de la realidad social y cultural mendocina. Dice: "Pero si bien esta forma es la generalmente adoptada —se refiere a la bicameral— por el equilibrio que mantiene en la formación de las leyes, por la mayor copia de luces con que el debate las ilustra en su discusión, como por diferentes otras ventajas que produce tal compartimento; por mi parte he tenido que ceder con dolor a la irresistible fuerza de la necesidad, al considerar a nuestro pueblo tan escaso del personal necesario para la alternativa anual de senadores, diputados, municipales, etc., que correspondería a una lista de ciudadanos que en mi juicio no tiene la provincia. Ello bien puede ser un error si se quiere pero error disculpable desde que aun el mismo autor del proyecto original —se refiere a Alberdi—, partiendo probablemente de esa base de deficiencia, aplicó al poder ejecutivo la atribución de iniciar las leyes auxiliado del dictamen del consejo de gobierno, y dio a la Legislatura el carácter de cámara revisora de que hablan casi todas las constituciones. Ojalá que para cuando la de Mendoza pueda ser reformada, se haya multiplicado la masa ilustrada, para que ésto no sea un escollo al perfeccionamiento de las formas constitutivas"³².

Hemos transcripto in extenso la opinión del autor porque ella demuestra la pretensión de que los poderes de gobierno estén desempeñados por hombres de luces desconfiando de la pura sensibilidad popular, y además porque las palabras citadas implican una defensa anticipada de los cargos que se harán en el futuro a la actuación predominante del gobernador con su consejo en la conducción de los intereses públicos.

D. *Fundamentos de la Comisión redactora*

Es también interesante conocer la opinión de la Comisión redactora de la Convención Constituyente fundando el proyecto que se va a discutir. Como se percibe de la simple lectura del cuadro del apéndice, la Constitución sancionada tiene ligerísimas variantes en cuanto a la organización del Consejo con respecto al proyecto de la Comisión y adopta sin modificaciones el artículo 48 referente a las atribuciones.

Con la exposición del pensamiento de los miembros de la Comisión sobre la razón del Consejo de Gobierno entendemos queda completo el cuadro de los argumentos legales, doctrinarios e interpretativos que hemos

³² Op. cit.

aportado a los fines de establecer la verdadera naturaleza de la institución. Los términos son breves, pero suficientemente esclarecedores. “Para dar al Gobierno —dice la Comisión redactora— el carácter de estabilidad, prudencia y sistema que se requiere para hacer que los negocios se dirijan por principios fijos y conocidos, por axiomas y no por ideas aisladas de los secretarios del despacho, que pueden ser equivocados o variables a causa de movilidad a que están sujetos, se ha planteado un Consejo de Gobierno, compuesto de proporcionado número de individuos, capaz de contrapesar la acción del Gobierno con la de la Cámara Legislativa, a falta de un Senado. La elección de sus miembros no está enteramente librada a la voluntad del Gobierno; de este modo la Provincia no verá en el Consejo un Senado terrible por su origen, ni independencia, tendrá, así, seguridad de no encontrar entre sus individuos personas desafectadas a los intereses de la Patria y el Gobierno tampoco se verá obligado a tomar consejo de personas que le sean desagradables”³³.

No queremos dejar de comentar lo que también expresa la citada Comisión cuando habla del Poder Legislativo. Se encarga de confirmar el espíritu conservador de los miembros de la Convención y la desconfianza a los cuerpos populares. Dice: “La parte que se ha dado al Gobierno en la autoridad legislativa concediéndole la sanción tiene por objeto corregir y depurar el carácter impetuoso que necesariamente domina en un cuerpo numeroso”. Y más adelante agrega estos sustanciosos conceptos: “Con el mismo fin se han limitado las sesiones de la Cámara Legislativa a dos veces al año por un corto período para que llenen el importante objeto de enfrenar al Gobierno en su autoridad, sin afligirle demasiado con su prolongada permanencia”. Estas últimas palabras son un vaticinio sobre la forma en que funcionarán en el futuro los poderes de gobierno en la provincia de Mendoza. El Gobernador tratará de conducir la cosa pública “sin afligirse demasiado” por la participación de las restantes instituciones.

IV. CONCLUSIONES

Luego del estudio que hemos realizado sobre los antecedentes legales y doctrinarios del Ejecutivo Colegiado, las críticas contemporáneas y posteriores sobre su organización y conducta y su desempeño en el lapso de cuarenta y cinco años en que le tocó actuar, estamos en condiciones de intentar extraer las conclusiones del caso.

En primer lugar el Ejecutivo Colegiado de la Constitución mendocina de 1854 no es de la naturaleza de los que con igual carácter funcionan en

³³ Archivo de la H. Legislatura, Expte. 998, año 1854, Carp. 25. Mensaje de la Comisión Constituyente comunicando haber adoptado para la Constitución de la provincia el texto del juriconsulto Juan Bautista Alberdi.

la historia patria y suiza antes del momento de su creación, ni de los actuales consagrados por las constituciones rusa y uruguayana. En cambio se puede aseverar que es una forma *sui géneris* de funcionamiento de un gobernador con vastos poderes y atribuciones asociado a un cuerpo nombrado en su mayor parte por él que actúa como legislador y consultivo.

En segundo lugar los antecedentes legales no están dados por el Consejo Federal Ejecutivo suizo de 1848 ni por los gobiernos colegiados nacionales y norteamericanos anteriores a la Constitución de Filadelfia. Su modelo más directo es el proyecto de Alberdi tomado a su vez en sus rasgos fundamentales de la Constitución de la República de Chile de 1833 lo que confirma la influencia del constitucionalismo chileno en nuestro país. Sus antecedentes doctrinarios están en el pensamiento liberal conservador desarrollado en Francia a principios del siglo XIX y seguido en América por constitucionalistas como los Egaña, Andrés Bello y Alberdi, inspirador directo este último de la Constitución de Mendoza.

En tercer lugar la organización del Consejo de Gobierno y sus atribuciones se hacen pasibles de dos clases de críticas. Unas referentes al fondo del sistema republicano que se vería alterado por la forma propia del Consejo. En este sentido son calificadas las opiniones de Olañeta y Julián Barraquero. Otros ataques se refieren a los vicios a que puede dar lugar o a que ha dado su falta de eficacia para controlar las arbitrariedades del Gobernador. En esta censura se destaca Manuel A. Sáez.

Por último el análisis de la actuación del Consejo a través de los testimonios históricos nos revela que procede, en líneas generales, en un todo de acuerdo a la ley y que desempeña regularmente con independencia y sobre todo con eficacia en los últimos tiempos su doble función colegisladora y consultiva. La participación que puede atribuirse al Consejo en los males que aquejan al funcionamiento de las instituciones de gobierno mendocinas no debe exagerarse en perjuicio de la razón de su existencia. La crisis es general y llega a todos los poderes, como así también a la institución municipal y al régimen electoral mendocino.

APENDICE

CUADRO COMPARATIVO

CONSTITUCIÓN DE CHILE DE 1833

Art. 102.— Habrá un Consejo de Estado presidido por el Presidente de la República. Se compondrá: de los Ministros del Despacho. De dos miembros de las Cortes Superiores de Justicia. De un eclesiástico constituido en dignidad. De un general del Ejército o la Armada. De un jefe de alguna oficina de Hacienda. De dos individuos que hayan servido los destinos de ministros del despacho o ministros diplomáticos. De dos individuos que hayan desempeñado los cargos de intendentes gobernadores o miembros de las Municipalidades.

Art. 103.— Para ser Consejero de Estado se requieren las mismas calidades que para ser senador.

Art. 104.— Son atribuciones del Consejo de Estado: 1º) Dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos que lo consultare. 2º) Presentar al Presidente de la República en las vacantes de Jueces letrados de primera instancia y miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, los individuos que juzgue más idóneos, previas las propuestas del Tribunal superior que designe la ley, y en la forma que ella ordene. 3º) Proponer en terna para los arzobispa-

LEY GOBERNADOR SEGURA DEL 1º DE ABRIL DE 1852

Arts. 1, 2, 3 y 4.— Se establece un Consejo de Gobierno de cinco miembros del que son miembros natos el Gobernador y el Ministro Secretario de Gobierno; los otros tres son nombrados por el gobernador.

Art. 6.— El Gobierno reunirá el Consejo para que dictamine: 1º sobre los proyectos de ley que propusiere a la Sala de Representantes. 2º Sobre los proyectos de ley que, siendo sancionados por la Sala de Representantes, se le pasen para su aprobación y cumplimiento. 3º Sobre los negocios concernientes a las relaciones exteriores y a las interiores con los gobiernos de las provincias de la República. 4º Sobre el presupuesto general de gastos que pasa anualmente a la Sala de

PROYECTO CONSTITUCIÓN DE ALBERDI

Art. 42.— El Consejo de Gobierno presidido por el gobernador constará de siete miembros que serán su secretario del despacho, el presidente y un vocal de la Cámara de Justicia, dos miembros del Cabildo y un ex gobernador.

Art. 43.— Para ser Consejero de Gobierno se requieren las calidades exigidas para ser gobernador.

Art. 44.— El Consejo de Gobierno delibera y acuerda todos los proyectos de ley que el gobernador pasa a la Sala; todos los proyectos de ley que la Sala remite con su aprobación al Gobernador para que lo sancione, los presupuestos anuales de gastos públicos que el gobernador debe pasar a la Sala; todos los negocios en que el gobernador crea necesario escuchar el parecer del Consejo; presenta al gobernador los candidatos para las vacantes de la Cámara de Justicia; inicia la remoción

CONSTITUCIÓN DE CHILE
DE 1833LEY GOBERNADOR SEGURA
DEL 1º DE ABRIL DE 1852PROYECTO
CONSTITUCIÓN DE
ALBERDI

dos, obispados, dignidades y prebendas de las iglesias catedrales de la República. 4º) Conocer en todas las materias de patronato y protección que se redujeran a contenciosas, oyendo el dictamen del Tribunal Superior de Justicia que señala la ley. 5º) Conocer igualmente en las competencias entre las autoridades administrativas, y en las que ocurrieren entre éstas y los tribunales de Justicia. 6º) Declarar si ha lugar o no, a la formación de causa en materia criminal contra los intendentes, gobernadores de plaza y de departamento. Exceptuase el caso en que la acusación contra los intendentes se intentare por la Cámara de Diputados. 7º) Resolver las disputas que se suscitaren sobre contratos o negociaciones celebradas por el Consejo Supremo y sus agentes. 8º) El Consejo de Estado tiene derecho de moción para la destitución de los ministros del despacho, intendentes, gobernadores, y otros empleados delincuentes, ineptos o negligentes.

Art. 105.— El Presidente de la República propondrá a la deliberación del Consejo de Estado: 1º Todos los proyectos de ley que juzgare conveniente pasar al Congreso. 2º Todos los proyectos de ley que, aprobados por el Senado y Cámara de Diputados, pasaren al Presidente de la República para su aprobación. 3º Todos los negocios en que la Consti-

Representantes. 5º Sobre los demás asuntos que el Gobierno juzgue necesario que dictamine el Consejo.

del secretario del despacho y de todo funcionario inepto, si lo cree conveniente. El dictamen del Consejo es obligatorio en la deliberación de las leyes remitidas en proyecto o recibidas para su sanción, y en las presentaciones para Juez de la Cámara; en lo demás es consultivo.

(Cont. de la 1ª columna)

tución exija señaladamente que se oiga al Consejo de Estado. 4º Los presupuestos anuales de gastos que han de pagarse al Congreso. 5º Todos los negocios en que el Presidente juzgue conveniente oír el dictamen del Consejo.

Art. 106.— El dictamen del Consejo de Estado es puramente consultivo; salvo en los especiales casos en que la Constitución re-

quiere que el Presidente de la República proceda con su acuerdo.

Art. 107.— Los consejeros de estado son responsables de los dictámenes que presten al Presidente de la República contrarios a las leyes, y manifiestamente mal intencionados; y podrán ser acusados y juzgados en la forma que previenen los arts. 33 hasta 38 inclusive.

PROYECTO
CONSTITUCIÓN DE
ESPEJO (1854)

Art. 79.— Conforme a lo prescrito en el art. 64 de esta constitución un Consejo de Gobierno, compuesto de seis ciudadanos y los ministros secretarios del despacho, completan el personal que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo.

Art. 80.— El Consejo de Gobierno será integrado por elección del gobernador de entre los secretarios del despacho, los de la Cámara de Justicia, los del cuerpo municipal y los ex gobernadores de la provincia debiendo precisamente haber uno, cuando menos, de cada clase de los enumerados.

Art. 83.— Para ser elegido miembro del Consejo de Gobierno se requieren las calidades exigidas para gobernador.

Art. 84.— Son atribuciones del Consejo: 1º Deliberar y acordar todos los proyectos de ley que el Gobierno deba presentar a la Legislatura. 2º Examinar todas las leyes que en la Legislatura hayan pasado y sean remitidas a la sanción del Poder Ejecutivo, con las excepciones que establece el art. 41 de esta Constitución. 3º Organizar los presupuestos anuales de renta y gastos públicos de la provincia que deba el gobernador someter a la Legislatura. 4º Verificar la elección de Presidente y vocales de la Cámara de Justicia, de los miembros del Consejo, y de los secretarios del des-

PROYECTO COMISIÓN
CONV. CONSTITUYENTE

Art. 47.— El Consejo de Gobierno constará de siete miembros, que serán el Gobernador que lo presidirá, un secretario del despacho, el presidente de la Cámara de Justicia, un empleado de Hacienda, dos miembros de la Municipalidad y un ex gobernador constitucional. Los cuatro últimos deben su nombramiento al gobernador.

Art. 48.— El Consejo de Gobierno delibera y acuerda todos los proyectos de ley que el Gobierno pasa a la Cámara Legislativa, examina las leyes que la Legislatura remite con su aprobación al Gobernador para que las sancione y los presupuestos anuales de gastos públicos que el gobernador debe pasar a la Legislatura; dictamina sobre los casos de conmutación de penas; sobre la concesión de grados militares desde sargento mayor hasta teniente coronel inclusive, y en todos los negocios en que el gobernador crea necesario escuchar el parecer del Consejo; presenta al gobernador los

CONSTITUCIÓN MENDOZA
DE 1854

Art. 47.— El Consejo de Gobierno constará de siete miembros, que serán el gobernador que lo presidirá, un secretario del despacho, el presidente de la Cámara de Justicia, un empleado de Hacienda, dos miembros de la Municipalidad y un ex gobernador o en su defecto un ciudadano respetable. Los cuatro últimos deben su nombramiento al gobernador.

Art. 48.— Idem. Comis. Conv. Constituyente.

PROYECTO
CONSTITUCIÓN DE
ESPEJO (1854)

pacho, en las vacantes que puedan ocurrir. 5º Dictaminar sobre la conmutación de la pena capital impuesta a los criminales, bien de oficio o bien por interpretación de gracia que haga la parte del reo, de consonancia con lo indicado en la atribución 19º del art. 68 de esta Constitución. 6º Examinar las cuentas generales o parciales que el administrador del tesoro de la provincia o cualquiera otra oficina o empleado de rentas someta al conocimiento del gobierno para su aprobación. 7º Acordar la convocatoria extraordinaria de la Legislatura, y el asunto o asuntos que se han de someter a su deliberación, de consonancia con la atribución 17 del art. 68. 8º Elegir un vicepresidente entre sus miembros para el solo caso extraordinario de invalidez súbita del gobernador.

PROYECTO COMISIÓN
CONV. CONSTITUYENTE

candidatos para las vacantes de la Cámara de Justicia; inicia la remoción del secretario del despacho y de todo funcionario inepto. El dictamen del Consejo es obligatorio en la deliberación de las leyes remitidas en proyecto o recibidas para su sanción en las presentaciones para miembros de la Cámara, en la concesión de los grados militares y en las conmutaciones de penas. En los demás casos es puramente consultivo.