

the  $\mathcal{H}_1$  hypothesis, the test statistic is given by

$$T_{\mathcal{H}_1} = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \log \left( \frac{f_{\mathcal{H}_1}(x_n)}{f_{\mathcal{H}_0}(x_n)} \right).$$

where  $f_{\mathcal{H}_0}$  and  $f_{\mathcal{H}_1}$  are the probability density functions of the  $\mathcal{H}_0$  and  $\mathcal{H}_1$  hypotheses, respectively.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.

The test statistic  $T_{\mathcal{H}_1}$  is a function of the observed data  $x_1, \dots, x_N$  and is used to decide between the two hypotheses.



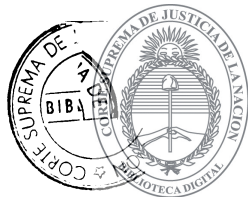
OBRAS COMPLETAS  
DE  
JOSÉ MANUEL ESTRADA  
  
TOMO VI  

---

CURSO  
DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL  
  
TOMO III

## OBRAS COMPLETAS DE ESTRADA

- Tomo I.—JOSÉ MANUEL ESTRADA. — Noticia bibliográfica, por el Dr. Juan M. Garro. — EL GÉNESIS DE NUESTRA RAZA. — EL CATOLICISMO Y LA DEMOCRACIA. — LOS COMUNEROS DEL PARAGUAY. — Un tomo con un retrato del autor en 1862.
- Tomo II.—LECCIONES SOBRE LA HISTORIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.—Tomo I, con un retrato del autor en 1868
- Tomo III.—LECCIONES SOBRE LA HISTORIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. — Tomo II.
- Tomo IV.—LA POLÍTICA LIBERAL BAJO LA TIRANÍA DE ROSAS. — Un tomo.
- Tomo V.—FRAGMENTOS HISTÓRICOS. — Un tomo.
- Tomo VI.—CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. — Tomo I, con un retrato del autor en 1878.
- Tomo VII.—CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. — Tomo II
- Tomo VIII.—CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. — Tomo III.
- Tomo IX.—MISCELÁNEA. *Estudios y artículos varios*, con un retrato del autor en 1884.—Tomo I.
- Tomo X.—MISCELÁNEA. *Estudios y artículos varios*.—Tomo II.
- Tomo XI.—MISCELÁNEA. *Estudios y artículos varios*.—Tomo III.
- Tomo XII.—DISCURSOS. — Un tomo, con un retrato de autor en 1889.



CURSO  
DE  
**DERECHO CONSTITUCIONAL**  
POR  
JOSE MANUEL ESTRADA

---

SEGUNDA EDICION

**TOMO III**



BIBLIOTECA DE LA CORTE SUPREMA	F 4
Nº. DE ORDEN	4606
UBICACIÓN	F 1085

Buenos Aires  
EDITORIAL CIENTIFICA Y LITERARIA ARGENTINA  
ATANASIO MARTINEZ  
Oficinas: Belgrano 357

1987





EDICIONES  
DE LA  
**EDITORIAL CIENTIFICA Y LITERARIA ARGENTINA**

---

**MACHADO.** Dr. José Olegario — Exposición y comentario del Código Civil Argentino, 1922, 11 tomos.

**OBARRIO.** Dr. Manuel — Curso de Derecho Comercial. Edición puesta al día por los doctores Wilmart y Adrián Becar Varela, 1925, 3 tomos, en impresión el tomo IV.

**LEVENE.** Dr. Ricardo — Historia de la Revolución de Mayo y Mariano Moreno. Segunda edición ampliada por el autor. Con reproducción en fotograbado, de firmas, documentos y carátulas de impresos. Obra que ha obtenido el "Primer premio del Concurso Nacional de 1921" y el premio "Baza" de la Real Academia de la historia de Madrid en 1925, 3 tomos.

**ESTRADA.** José Manuel — Lecciones de Historia Argentina. Prólogo del Dr. Carlos Ibarguren, 3.ª edición, 1925, 2 tomos.

**GARCIA MEDINA.** Vicente — Disparates no usuales pero usados por escritores de postin: Ricardo Monner Sans, Leopoldo Lugones, Ricardo Rojas. Crítica literaria, 1924, 1 tomo.

**GONZALEZ.** Dr. Joaquín V. — Mis montañas, 1925, 1 tomo.

**OBARRIO - MALAGARRIGA.** Dres. Manuel y Carlos C. — Estudio sobre las quiebras. Nueva edición puesta al día, 1926, 2 tomos.

**MALAGARRIGA.** Dr. Carlos C. — Derecho Comercial. Nueva edición, 1926, 2 tomos.

**ESTRADA.** José Manuel — Curso de Derecho Constitucional. Nueva edición, 1927, 3 tomos.



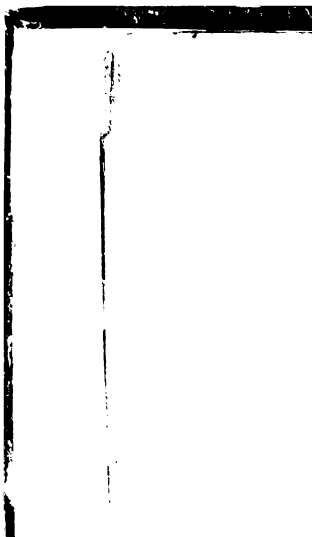
## ADVERTENCIA DE LA PRIMERA EDICION

La tercera y la cuarta parte de este *Curso*, que forman el presente volumen, son las que se han publicado en las ediciones antiguas bajo el título de *Nociones de Derecho Federal y Administrativo* y que en el programa completo de 1878, que seguimos en esta edición, se titulan: *La Nación y las Provincias* y *Organización del Gobierno Nacional*, cuyo rubro hemos adoptado, a pesar de la concisión que tienen estas dos partes del *Curso*, a fin de conservar las grandes divisiones en que lo organizó nuestro señor padre, como lo hemos explicado ya en la *Advertencia del Editor* que precede al tomo primero.

Con el objeto de facilitar el estudio de los comentarios sobre determinados artículos de la Constitución, hemos hecho un *Indice analítico* del *Curso*, que acompaña a este volumen, como último apéndice.

Buenos Aires, Junio de 1902.

ALBERTO ESTRADA.



## TERCERA PARTE

# LA NACION Y LAS PROVINCIAS

(NOTAS IN EXTENSO)

---

## CAPITULO I

**MATERIAS DE GOBIERNO QUE LA CONSTITUCION COLOCA BAJO  
LA EXCLUSIVA AUTORIDAD DE LA NACION**

1. La República Argentina estableció su ley fundamental para conseguir seis objetos principales: constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad civil para nosotros, para nuestros descendientes y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino.

A fin de lograr estos objetos, adoptó la forma republicana de gobierno, organizada según el sistema federal; cuya explicación, de acuerdo con nuestros estatutos y tradiciones, será la materia de la tercera parte de este Curso.

T. III.





Puesto que ya conocéis la esencia del federalismo, analizaremos en ella, tan sólo las materias de gobierno, respectivamente propias de la nación o de las provincias; aquellas en que la nación y las provincias pueden actuar concurrentemente; las dificultades que nacen de coexistir la soberanía nacional con el autogobierno provincial; las relaciones normales y extraordinarias de las provincias entre sí y con la nación, y los derechos y preeminencias de la nación, tanto respecto de las provincias, como respecto de los territorios y poblaciones que no forman cuerpo político con ninguna de ellas.

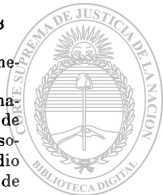
2. Ante todo, debemos establecer cuáles son las materias de gobierno que la Constitución coloca bajo la autoridad exclusiva de la nación.

Pueden éstas ser divididas en siete grupos principales.

3. El primer grupo es formado por todos los poderes atinentes a la representación exterior del país.

Que estas facultades correspondan a la nación, es cosa característica de todos los gobiernos federales.

Las naciones pueden, para su régimen interno, subdividirse confiriendo a centros locales de autoridad toda la suma de poder que crean necesaria para llenar los fines de la constitución del gobierno; pero en sus relaciones con los Estados extranjeros, siempre son unas. Las subdivisiones no pueden desagregar de tal modo los intereses y romper de tal suerte la solidaridad de los Estados, que ellos dejen de tener en ninguna oport-



tunidad un nombre y una bandera, — porque necesitan tener una capacidad de obligarse.

Exactamente sucede lo mismo cuando las naciones han llegado al federalismo por medio de la subdivisión de un Estado primitivamente consolidado, que cuando han llegado a él por medio de la aglomeración, en una unidad nacional, de Estados o elementos antes por completo dispersos y soberanos. Las obligaciones internacionales vienen a constituir, para los países que las contraen, verdaderas leyes, y estas leyes son necesariamente uniformes.

Por eso se señala como un enorme error de la organización dada a los Estados Unidos por los artículos de la confederación, lo que ellos disponían respecto de las relaciones exteriores; porque, si bien es verdad que habían conferido al Congreso la representación del país ante el extranjero, también es cierto que no se privaba por completo a los Estados particulares el tener relaciones exteriores; que sólo les era prohibido declarar la guerra a una nación extranjera; pero, entretanto tenían facultad para contraer obligaciones por medio de tratados. Además, la representación conferida al Congreso no era suficiente; puesto que él no tenía poder para obligar por sí solo a la nación, sino que los tratados, para su validez, requerían la previa ratificación de los Estados.

La tradición argentina ha simplificado el procedimiento y la tarea de los legisladores, respecto de este punto.



4. Todos los gobiernos generales desde 1810 hasta 1820, ya tuvieran un origen regular, ya tuvieran un origen irregular, ya nacieran de la voluntad auténticamente manifiesta del pueblo de la República, ya nacieran de arrebatamientos de facciones locales, estuvieron, sin ninguna discrepancia de parte de los pueblos, investidos con la facultad de dirigir las relaciones exteriores.

Cuando el Congreso y el Directorio cayeron, en 1820, y las provincias se dispersaron, los pactos de ese mismo año y de 1822, entre las provincias, confirieron a una sola autoridad, al gobernador de la provincia de Buenos Aires, la facultad de manejar las relaciones exteriores.

En 1825, cuando se dictó la ley llamada *fundamental*, del 23 de enero, se estableció también que el poder ejecutivo nacional provisional, investido en el gobernador de la provincia de Buenos Aires, manejaría las relaciones exteriores bajo la autoridad del Congreso.

Cuando en 1826 fué establecido el poder ejecutivo permanente, aquella combinación, que sólo había tenido un carácter transitorio, tomó formas regulares y definitivas.

Disuelta la nación por el rechazo de la Constitución y por la clausura del Congreso en 1828; los pactos de 1829, de 1830 y de 1831 dieron al manejo de las relaciones exteriores una organización semejante a la que le habían dado los pactos de 1820 y 1822; es decir, las provincias convinieron en que el gobernador de alguna de ellas sería encargado de todas las funciones requeridas para

manejarlas, hasta que la nación fuese reconstituida.

Desde 1835, en que la dictadura de Rosas se estableció, hasta 1851, marcharon así las cosas. Pero en 1851 Rosas renovó una de tantas hipócritas tentativas por deshacerse aparentemente de la autoridad. Habíase presentado ante la legislatura de Buenos Aires alegando que su mala salud y el convencimiento de que su popularidad decaía en la nación, le obligaban a abandonar el poder.

Con este motivo, el gobernador de Catamarca inició un plan tendente (según sus palabras) a salvar la República de los conflictos que la amenazaban si Rosas se desprendía de la autoridad.

El plan consistía en declarar necesaria su permanencia al frente de los negocios nacionales, sin perjuicio de que, para no recargarlo con enormes tareas, se desprendiera de la autoridad que investía como gobernador de la provincia de Buenos Aires.

Todas las provincias... o mejor dicho, todas las legislaturas que falsamente asumían la representación de las provincias, se plegaron sucesivamente al plan del gobernador de Catamarca, y Rosas fué declarado jefe supremo de la nación.

De esta suerte se tendía a separar el manejo de las relaciones exteriores, (fundando una dictadura nacional), de las funciones de gobernador de la provincia de Buenos Aires, a las cuales estaban anexas en virtud de los pactos de 1831.

A la caída de Rosas, las estipulaciones del Tratado Cuadrilátero volvieron a entrar en vigor;







y por consiguiente el gobernador de Buenos Aires asumió el manejo de las relaciones exteriores.

Duró esto poco, porque, en abril del mismo año, las provincias trasladaron este encargo al gobernador de Entre Ríos, que había dirigido la guerra contra la tiranía.

En mayo de 1852, y en virtud del acuerdo de los gobernadores de provincia, celebrado en San Nicolás de los Arroyos, el gobernador de Entre Ríos fué exaltado a la dignidad de Director provisional de la República Argentina, y, como tal, asumió derechamente el encargo de las relaciones exteriores, que sirvió hasta la sanción de la Constitución.

En 1861, habiendo desaparecido por el movimiento revolucionario las autoridades nacionales, las provincias volvieron a encargar interinamente las relaciones exteriores al gobernador de Buenos Aires.

En 1862, por fin, reintegrada la nación y reconstituídos los poderes públicos, hemos entrado en el orden normal, en cuya virtud el Congreso y el poder ejecutivo de la nación tienen la representación exterior del país.

5. De esta atribución, fundada en principios y en nuestras tradiciones, se siguen otras que corresponden igualmente al gobierno nacional. Primera, la facultad de hacer la paz y declarar la guerra. Segunda, la facultad de organizar y gobernar el ejército y la armada naval; tercera, la de expedir cartas de corso y represalias, guardando los principios del derecho internacional.

6. La segunda categoría de atribuciones a que me he referido, es aquella en cuya virtud compete al Congreso Nacional legislar sobre el comercio y la navegación.

La legislación sobre el comercio abarca tres casos. Primero, el comercio exterior; segundo, el comercio interprovincial; y tercero, el comercio con las tribus indias.

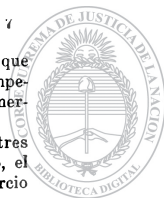
7. El comercio exterior envuelve cuestiones de relaciones internacionales. — El comercio de provincia a provincia envuelve gravísimas cuestiones de interés común y de solidaridad e intereses efectivos, entre los pueblos que componen la nación. El comercio con las tribus indias, envuelve cuestiones de soberanía territorial; y en los Estados Unidos de Norte América es objeto de reglamentaciones especiales.

La legitimidad de la regla en cuya virtud esta facultad pertenece al gobierno federal, no puede ser por consiguiente más clara, además de estar abonada por el ejemplo de todas las federaciones contemporáneas.

8 De esta atribución se siguen otras, que pertenecerían al gobierno federal aunque la Constitución categóricamente no lo estableciera así,

La primera es la facultad de legislar exclusivamente sobre aduanas.

La anarquía y la dictadura que de ella resultó enervaron la fibra moral y cívica de este país al mismo tiempo que empobrecieron su organismo económico; y para demostrarlo bastaríamos sólo recordar en breves palabras la legislación vigente





en la República Argentina, en materias aduaneras, en la época de Rosas.

En aquel período cada provincia legislaba por sí sola en este punto: los derechos de tránsito eran rentas provinciales; y el establecimiento de los derechos de tránsito nada menos importaba que el establecimiento de aduanas interprovinciales, es decir, la reducción del comercio interno del país a las mismas condiciones y su sujeción a las mismas trabas, que el comercio internacional.

Rosas, en algunas oportunidades y singularmente en un mensaje de 1848, se empeñaba en aconsejar a las provincias que renunciaran a esta fuente de renta, manifestando los inconvenientes que entrañaba para la riqueza general y para la unidad de los pueblos entre sí.

No creo que procediera sinceramente; primero, porque el consejo era bueno; y en segundo lugar, porque si él hubiera positivamente deseado obtener una modificación en la legislación aduanera, así como había conseguido corromper la conciencia, alterar la moral, destruir todas las leyes y modificar por completo las condiciones de la vida de la nación, habría sin duda alguna llevado su omnipotencia hasta conseguir deseo tan razonable.

La Constitución de 1853 establecía ya los principios esclarecidos por nuevas discusiones y aún por alguna reforma de detalle en la Constitución, cuando fué revisada en 1860; pero tan vigorosamente radicado estaba ya el principio de la unidad aduanera y de la unidad intrínseca de los intereses económicos de la nación, que cuando



en 1856 dictó el Congreso de la Confederación la ley llamada de los *derechos diferenciales*, ley de guerra contra la provincia de Buenos Aires que se encontraba entonces separada de la nación, una de las cláusulas establecía categóricamente que los productos de esta provincia serían libres en su circulación en el territorio de la República, bajo el concepto de ser productos nacionales.

9. Algunos han argumentado que las provincias tienen o deben tener facultad para establecer derechos de exportación, y se han apoyado para ello en dos razones. Han dicho, que el objeto en vista del cual la Constitución ha establecido que el Congreso legisla sobre comercio, es el de establecer leyes uniformes respecto del comercio exterior; y han alegado el ejemplo de los Estados Unidos, nación federativa como nosotros, cuya Constitución, no obstante tender a la unidad en materia de legislación mercantil, autoriza también la facultad de los Estados para establecer derechos de exportación.

Estas dos observaciones se destruyen fácilmente. La primera, porque no es menester razonamiento de ningún género para probar que legislar sobre la exportación es (exactamente lo mismo que legislar sobre la importación) reglamentar el comercio exterior; y la segunda, porque no es exacto que en los Estados Unidos tengan los Estados particulares la facultad de dictar leyes, estableciendo derechos de exportación. — La Constitución sólo consiente que puedan establecer algunos pequeños impuestos a la exportación con el objeto de costear los servicios que la ejecución



de sus leyes parciales de policía demandan, pero con la obligación estricta de entregar al tesoro federal todo el exceso que resulte del monto total de dichos impuestos, una vez cubiertos los gastos particulares a que pueden ser afectados.

10. Otra consecuencia que se sigue también de la capacidad de la nación para legislar sobre materias mercantiles, es la de dar leyes sobre bancarrotas.

En los Estados Unidos, sin embargo de que el Congreso no dicta leyes generales en materia civil, (puesto que toda la legislación del orden puramente social pertenece a cada uno de los Estados), la legislación sobre bancarrotas tiene carácter nacional, y la Constitución lo ha establecido así, como una consecuencia forzosa de la facultad genéricamente conferida al Congreso de legislar sobre materias mercantiles.

11. Está en el mismo caso la legislación sobre moneda y su falsificación, puesto que la moneda es el medio universal de los cambios y un resorte de unidad. La facultad en cuya virtud puede el Congreso establecer Bancos e intervenir en los de emisión que se funden bajo la autoridad de las provincias, es armónica también con este anhelo de uniformar el movimiento mercantil y sus reglas. En idéntica razón se funda la facultad conferida al gobierno general para establecer un sistema uniforme de pesas y medidas; tanto más cuanto que la tendencia de los pueblos modernos conduce a la unidad universal sobre esta materia; y hoy día no sólo está regida por una ley nacional,



sino por una ley internacional, en virtud del tratado firmado por la República Argentina en 1877.

12. Está facultado también el Congreso para dictar leyes especiales y las autoridades federales para intervenir exclusivamente en todos los casos de piratería.

Los casos de piratería envuelven cuestiones de seguridad del comercio; y puesto que corresponde exclusivamente al gobierno federal, estatuir una legislación sobre materias mercantiles, es claro que deben corresponderle también todas las facultades requeridas para garantizar su seguridad.

Además, envuelve cuestiones relativas al ejercicio de la soberanía que todas las naciones tienen en los mares libres; y por consiguiente, es claro que siendo (del punto de vista de las relaciones exteriores) la República Argentina un Estado, a ella le corresponde el ejercicio de esta facultad, como de todas las que comprometan intereses internacionales.

13. Las facultades que reuniremos en el tercer grupo son aquellas en cuya virtud el Congreso puede legislar sobre ciudadanía y naturalización.

La Constitución se propone asegurar la libertad civil y garantirla por medio de la libertad política.

Estatuir sobre ciudadanía es equivalente a reglamentar el ejercicio de la libertad política.

Por consecuencia, es claro que esta atribución está regularmente conferida al gobierno federal.

Respecto de la naturalización, la cuestión es todavía más clara. No insistiré sobre lo que nuestra Constitución y nuestras leyes establecen po-



sitivamente sobre esta materia, ni sostendré que la ley argentina sea en absoluto y en todos sus detalles acertada; creo, por el contrario, que no ha consultado suficientemente todas las cuestiones de derecho internacional que afecta una ley de naturalización; y pienso que se ha faltado en ella a la prudencia exquisitamente observada en la ley (que bajo este punto de vista pudiera servir de modelo) promulgada en Suiza en 1876; pero eso mismo demuestra la necesidad de que las leyes de naturalización sean dadas por la autoridad que representa al país ante el extranjero y que maneja las relaciones exteriores.

14. La cuarta categoría de estas atribuciones inviste el gobierno federal con las facultades del patronato nacional. Sobre este punto me he explicado también ya en todo lo sustancial. Todas las Constituciones escritas de la República Argentina han establecido, al reivindicar el derecho de patronato, que debía ejercerlo la autoridad nacional.

Dos razones capitales se han alegado a este respecto: primera, el fundamento atribuido al derecho de patronato; segunda, la condición de las creencias religiosas en la República Argentina.

Se ha sustentado que el derecho de patronato es inherente a la soberanía nacional y observando la uniformidad de creencias existentes en el país, se ha concluido que el ejercicio del patronato debe pertenecer al gobierno general de la nación.

Que la primera afirmación es falsa y sofística, no lo repetiré aquí ni me empeñaré en demostrarlo de nuevo.



La segunda observación da razón suficiente de por qué una vez consentido el derecho de patronato, se ha separado la Constitución Argentina de la doctrina a este caso aplicable y que contiene la de los Estados Unidos.

La primera cláusula escrita en Norte América, respecto de religión y tendente a separar la acción del Estado de la acción religiosa, es una de las enmiendas de la Constitución federal en la cual se declara que el gobierno federal no dictará leyes sobre la materia. El objeto que los Estados al sugerir esa enmienda se proponían, era tan sólo prohibir al gobierno federal que interviniera en asuntos religiosos y reservar a los Estados particulares plena autoridad para estatuir sobre ellos, induciéndolos a proceder en ese sentido la divergencia de creencias entre los Estados. En la República Argentina la uniformidad de creencias existía; y por consecuencia la legislación debía ser diversa.

Bajo la dictadura de Rosas, el encargado de las relaciones exteriores, estaba también encargado del ejercicio del patronato en cuanto afectaba a aquéllas; pero en materia de puro orden interior pertenecía a las provincias, no obstante lo cual, Rosas expedía exequatur a *breves* de intereses puramente personales y que debían tener ejecución en territorio extraño al de la provincia de Buenos Aires.

La Constitución actual declara que el derecho de patronato es ejercido por el presidente de la República y que corresponde al Congreso organizar su ejercicio.





El Congreso ha prescindido hasta este momento del deber de dictar la ley correspondiente.

En 1855 el vicepresidente de la República, en ejercicio del poder ejecutivo nacional, dictó un decreto en el cual se establece que hasta tanto que el Congreso dicte la ley reglamentaria del ejercicio del patronato, el vicepatronato pertenecerá a las provincias.

La nulidad de este decreto salta a los ojos. La facultad de reglamentar el derecho de patronato es facultad del Congreso. El poder ejecutivo nacional no está habilitado, en éste ni en ningún otro caso, para reemplazar la acción del Congreso y suplir su silencio.

Hay declaraciones de constituciones provinciales en cuya virtud ciertas provincias se declaran de derecho investidas con el ejercicio del vicepatronato. La Constitución nacional, ley suprema del país, dice que el patronato pertenece a la nación y que su ejercicio será reglamentado por el Congreso. Luego estas declaraciones de las Constituciones de provincia no tienen mayor validez que el decreto del poder ejecutivo de 1855.

**15.** Coloco en la quinta categoría la facultad conferida al gobierno federal para arreglar los límites de la nación, fijar los de las provincias y resguardar las fronteras y manejar las relaciones con los indígenas.

La primera de estas facultades, es decir, la de arreglar los límites de la nación, es evidentemente una cuestión de relaciones exteriores.

La facultad de fijar los límites de las provincias procede del carácter especial que tiene nuestra

federación y difiere de las conferidas al gobierno de la Unión por la Constitución norteamericana, en virtud de antecedentes que explicaré en oportunidad.

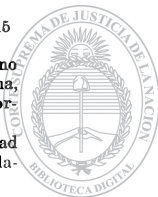
Respecto de la tercera, es decir, de la facultad de resguardar las fronteras y manejar las relaciones con los indígenas, poco tendré que decir.

Los estatutos de los Estados Unidos establecen que los territorios indios son de dominio nacional; pero que las tribus salvajes disfrutan de su posesión sin poder transmitirla a soberanía extranjera, y sujetándose a todas las limitaciones que se hagan necesarias para servir los intereses de la raza blanca.

En consecuencia de este estado intermediario de los indios en conexión con el soberano del territorio, ellos están bajo el patrocinio del gobierno federal, que según leyes de 1869 y 1870, lo ejerce por intermedio de una corporación especial elegida por el presidente.

Nuestras leyes no han definido la condición de los indios; pero el punto de partida de nuestras relaciones con ellos, como el de la fundación de nuestra sociedad, es la conquista del territorio por los hombres de nuestra raza; y el hecho de reconocerles facultad para gobernarse según sus costumbres, concurre a demostrar que su situación respecto del gobierno argentino, es exactamente idéntica a la de los indios de Norte América respecto del gobierno civilizado de los Estados Unidos.

Por otra parte, en la República Argentina se ha reconocido a los salvajes lo que los Estados





Unidos les niegan, por ley de 1867, es decir, la facultad de hacer tratados, y la correlativa de hacer la guerra como extranjeros.

Siendo todo esto así, se percibe fácilmente que en el dominio del territorio de los indios y en sus relaciones con la población civilizada y con la autoridad argentina, está comprometida una cuestión de soberanía nacional; y por lo tanto un orden de intereses forzosamente sometido a la ley federal.

**16.** La sexta categoría de estas facultades, es la que abarca la legislación sobre postas y correos.

La uniformidad de la legislación sobre postas, tiene por objeto facilitar la comunicación interior; o, lo que es lo mismo, consolidar la unidad económica de las provincias y de los territorios que componen la nación.

La unidad de la legislación respecto de los correos afecta relaciones económicas de la nación con los Estados extranjeros.

No sólo necesita ser uniforme y nacional, según invariable ejemplo de todas las naciones cultas, sino que tiene hoy a ser universal en todos los Estados.

La República Argentina se ha adherido a este movimiento por muchos tratados postales, y finalmente por su incorporación a la liga de Berna, en 1877.

**17.** La séptima categoría de estas atribuciones, es aquella en cuya virtud el Congreso puede legislar exclusivamente sobre territorios y sobre sitios destinados a establecimientos nacionales:

todo esto en la forma, con la tendencia y bajo las limitaciones, que explicaré al tratar los capítulos 19 y 26 del programa (1).

---



## CAPITULO II

**MATERIAS DE GOBIERNO EN QUE LA CONSTITUCION PERMITE EL EJERCICIO SIMULTANEO DE LA AUTORIDAD DE LA NACION Y DE LA AUTORIDAD DE LAS PROVINCIAS. — LOS CODIGOS Y LA JURISPRUDENCIA PROVINCIAL.**

18. Hay materias de gobierno en que la Constitución consiente el ejercicio simultáneo de la autoridad de la nación y de la autoridad de las provincias.

19 Repárese en primer lugar que la Nación Argentina está en formación. Nuestro territorio es enorme; nuestra población escasisima. Nuestra riqueza natural remata en una lastimosa pobreza económica. No sólo no formamos una sociedad que considerada como Estado nacional tenga vigor y una complexión robusta y sangre de riqueza en ferviente circulación por todas las arterias, sino que, consideradas las provincias argentinas como subdivisiones administrativas o centros elementales de soberanía política, advertiremos que son, en su enorme mayoría, tan insuficientes e incapaces de desempeñar su propio papel, que no pueden menos de producir una

---

(1) Véase más adelante: Capítulos VI y XIII. — N. del E.



imperfección general del sistema federativo de gobierno.

La Constitución argentina tiene un artículo en el cual se obliga el gobierno general a subvencionar a aquellas provincias cuya renta no alcance a cubrir su presupuesto.

Esto es insólito en la historia de todas las federaciones del mundo; pero el legislador se vió forzado a aceptar en la categoría de provincias todos los centros que tal derecho reclamaban, cediendo a los impulsos de las facciones revolucionarias y a los arrebatamientos de la anarquía, aunque no tuvieran capacidad efectiva para gobernarse por sí mismas, y satisfacer sus propias necesidades; en una palabra, fué menester aceptar los productos de la revolución, porque si otra cosa se hubiera pretendido, según el plan de Passo de 1827, la pacificación del país habría sido imposible, la unidad nacional no se habría consolidado, la Constitución habría sido repelida como en 1828, por movimientos subversivos de la plebe capitaneada por caudillos.

Pero, entretanto, es urgente salir de este estado lastimoso de cosas; es menester constituir un cuerpo vigoroso a fin de tener una nacionalidad robusta.

Cuáles sean los medios por los cuales puede promoverse el desarrollo económico del país, que es uno de los fines de la Constitución, es asunto que estudiaremos detalladamente cuando nos ocupemos de las atribuciones concernientes al gobierno federal.

Por ahora nos bastará señalarlos en general.



Es menester poblar. Un argentino ilustre lo ha dicho: En la República Argentina, poblar es gobernar. — Por consiguiente, el fomento de la inmigración es verdadera, urgente, premiosa necesidad de la República.

Pero si es verdad que poblar es gobernar en nuestro país, también es cierto, que no vale la pena de gobernar si no se ha de poblar bien. Por eso la Constitución ha previsto esta deficiencia de otras legislaciones y no ha autorizado al Congreso ciegamente a fomentar toda clase de inmigración, sino la inmigración europea, es decir la inmigración culta, la inmigración blanca.

Pero no bastaría traer la inmigración, ni colocarla: es menester fomentar y mejorar nuestra viabilidad para facilitar el cambio, sin el cual no hay valores económicos, ni por consiguiente riqueza; y facilitar las operaciones del comercio por el desarrollo del crédito bancario.

A todos estos objetos ha previsto la Constitución, y en todos ellos permite el ejercicio simultáneo de la autoridad de las provincias y de la autoridad nacional.

Según que las tierras por poblar pertenezcan al dominio nacional o al de las provincias, la protección sobre la inmigración y la legislación sobre colonias, debe pertenecer también, ya a la autoridad nacional, ya a la de las provincias.

La viabilidad vecinal, la viabilidad interna de una provincia, y la que facilite la comunicación entre dos provincias limítrofes, son, o pueden ser, materia de gobierno, de legislación y de recursos provinciales; entretanto que la viabilidad gene-

ral, tendente a comunicar todos los puntos del territorio nacional, pertenece a la autoridad nacional y debe estar a su cargo.

**20.**—En materia de Bancos, la Constitución argentina ha sido más explícita que la de los Estados Unidos.

Por eso no ha dado lugar el asunto a las contradicciones en que se ha incurrido en Norte América.

La materia está regida en la Constitución de los Estados Unidos, sólo por dos cláusulas: la primera, es la que da facultad al Congreso para arreglar el curso y valor de la moneda; y la segunda, la que prohíbe a los Estados hacer circular como moneda, papeles de crédito emitidos con su garantía.

Respecto de la primera cláusula, las interpretaciones han sido variables, en razón de los intereses que han preponderado en los consejos gubernativos en distintas épocas. — Así, hasta 1835, ha predominado esta doctrina: que el Congreso, en virtud de la facultad que le estaba conferida, de arreglar el curso y valor de la moneda, estaba incidentalmente facultado también para establecer bancos o incorporarlos. Desde 1835 hasta 1860 han predominado intereses opuestos a aquéllos; y se entendía que un Banco Nacional, por el hecho de ser un arma financiera sobremanera poderosa, ponía en peligro al soberanía política y los derechos a ella conexos, de cada uno de los Estados de la Unión. Pero desde 1860 hasta hoy día, bajo el influjo de ideas tan centralistas como jamás han preponderado en el gobierno de los





Estados Unidos, se ha entendido que es incumbencia del Congreso legislar por completo sobre la materia; y desde entonces cerca de dos mil Bancos se han establecido bajo la autoridad de la nación y según sus leyes reglamentarias. El enorme impuesto que gravita sobre la circulación fiduciaria de los Bancos fundados por los gobiernos locales, o por compañías particulares con cartas de los gobiernos locales, hace casi imposible la subsistencia de estos establecimientos y pone a la circulación bancaria bajo la exclusiva autoridad de la nación.

La cláusula que prohíbe a los Estados hacer circular como moneda papeles de crédito con su garantía, se ha entendido que no prohibía el establecimiento de Bancos de emisión; sino que solamente cortaba el abuso introducido, bajo la Confederación, en cuya virtud los Estados hacían circular como moneda billetes de Tesorería, muy distintos, por cierto, del papel bancario.

La ley de Bancos, de 1860, frustra casi por completo todas las consecuencias que de esta interpretación se seguirían.

La Constitución argentina es mucho más clara. Ella autoriza al Congreso, en el inciso 5.º del artículo 67, a establecer un Banco Nacional con facultad de emitir billetes y sus sucursales en las provincias; y declara que las provincias pueden autorizar el establecimiento de Bancos de emisión, previo consentimiento del Congreso.

Por lo tanto, vemos que la facultad del Congreso no es incidental, ni deducida por interpre-





tación: es explícita; como es explícita también la facultad de las provincias.

21. La Constitución permite también el ejercicio simultáneo de autoridad de parte de la nación y de parte de las provincias en lo relativo al fomento de la industria y a la introducción de las artes útiles.

Sin embargo, la facultad de las provincias en esta materia está limitada de la manera que expuse al explicar el capítulo 3.º del programa, y bajo los principios que esclareceré al tratar del capítulo 21; es decir, está limitada por las restricciones, no explícitas pero sí implícitas y concluyentes, puestas por la legislación nacional a las provincias, respecto de patentes y privilegios; y por el principio en cuya virtud las leyes nacionales, sobre ésta y cualquier otra materia, son supremas y deben doblegar las legislaciones y autoridades de provincia (1).

22. Otra materia de legislación uniforme y de legislación provincial simultáneamente, es la instrucción pública.

He explicado en otra oportunidad por qué razón es legítimo que los poderes públicos intervengan en materias de enseñanza.

En la instrucción no solamente están comprendidos intereses privados; está también envuelta la acción legal. Y los intereses sociales envueltos en la instrucción pública son tales, y de tal magnitud, que deben excitar el esfuerzo común

---

(1) Véase Tomo 1.º de este Curso, página 178; y más adelante, Capítulo VIII. — N. del E.

y solidario, condensado en todos los grados jerárquicos de gobierno, — el municipio, la provincia y la nación.

**23.** Es también facultad concurrentemente ejercida por la nación y las provincias, la de levantar renta, imponiendo contribuciones directas e indirectas.

Hay una excepción a esta regla.

Las provincias no pueden en ningún caso imponer derechos a la importación ni a la exportación de productos; porque esto es de exclusiva facultad nacional.

El poder de las provincias y de la nación de levantar simultáneamente renta, nace de que la Constitución organiza gobiernos con poder para conservarse y autoridad directa sobre las personas y las cosas, en el radio de sus funciones.

Se sigue de aquí que no teniendo otras limitaciones, las provincias y la nación pueden establecer impuestos sobre las mismas bases, o que recarguen, aunque en distinta forma, los mismos valores, a salvo siempre la prioridad de la nación para recaudar los suyos, según lo explicaré en otra oportunidad.

**24.** Finalmente, he dicho que uno de los objetos que la Constitución se propone es afianzar la justicia.

Este móvil envuelve dos propósitos: primero, el de regularizar el orden social; segundo, el de hacer efectivos los estatutos que con ese objeto se han formulado; de otro modo: legislar y aplicar las leyes.

La primera función pertenece a la nación y subsidiariamente a las provincias.





El inciso 11 del artículo 67 de la Constitución dice que corresponde al Congreso dictar los códigos civil, penal, comercial y de minería. Y el artículo 108, autoriza a las provincias a dictar estos códigos entretanto que el Congreso no lo haya hecho.

La segunda facultad, es decir, la de hacer efectivos los estatutos legales, la de administrar justicia, corresponde simultáneamente a la nación y a las provincias, según que las personas o cosas comprometidas en los juicios cayeren bajo una u otra jurisdicción. Teniendo facultad las provincias y la nación; o teniendo, más bien que facultad, deber de organizar tribunales para asegurar la recta administración de la justicia, se sigue que la nación y las provincias respectivamente tienen plena facultad para organizar el procedimiento judicial; y el procedimiento judicial es una rama del derecho.

La facultad de las provincias, bajo este punto de vista es amplia e ilimitada. Aunque se trate de legislaciones dadas uniformemente para la nación; aunque esas legislaciones, como ha sucedido en la República Argentina con el código de comercio, hayan tenido en cuenta determinadas organizaciones judiciales existentes al tiempo en que fué puesto en vigencia, las provincias pueden alterar esas jurisdicciones y la organización de los tribunales, como la provincia de Buenos Aires lo ha hecho, suprimiendo los antiguos tribunales de gremio para establecer en materias de comercio tribunales letrados, sin que se entienda que esto importa un abuso por parte de las pro-



vincias, una extensión exorbitante e injustificada de sus atribuciones.

25. La disposición del inciso 11 del artículo 67 de la Constitución, que faculta al Congreso para dictar los códigos civil, penal, comercial y de minería, era insólita en las Constituciones federales hasta la organización del Imperio Alemán.

La uniformidad de legislación en Alemania corresponde al anhelo de absorción por parte de la Prusia.

En toda otra nación federal anterior a aquella Constitución, y posterior o anterior a la argentina, la legislación civil, penal, comercial, etc., son declaradas de exclusiva competencia de las provincias; pero se han alegado razones verdaderamente poderosas para abonar el acierto con que la Constitución ha conferido al Congreso esta autoridad.

En primer lugar, se argüía con la carencia de elementos científicos bastantes en las provincias para acometer una reforma de la legislación que era necesaria a fin de adecuarla a los principios establecidos en la Constitución Nacional.

En segundo lugar, se observaba que existiendo una unidad tradicional en el derecho y en la legislación en el país, ningún inconveniente serio había para atribuir al Congreso la facultad de dictar los códigos, puesto que ninguna regla consuetudinariamente establecida en una provincia, vendría a ser derogada, ningún interés herido, ningún derecho violado por la unificación dada a las leyes del orden civil.

Puede añadirse también que por medio de la jurisprudencia, las provincias están en aptitud

de formarse un derecho consuetudinario adecuado a su índole especial, aunque se desarrolle bajo una legislación sustancialmente uniforme.

**26.** Pero hay una cuestión que muchas veces ha sido suscitada y resuelta en diverso sentido: ¿No tienen las provincias facultad de arreglar la legislación a sus propias necesidades y a su índole, sino por medio de la jurisprudencia? O de otro modo, — ¿no pueden las provincias modificar o alterar los códigos sancionados por el Congreso?

Y muchos han respondido a esta cuestión afirmativamente, arguyendo que lo que la Constitución ha querido es dar al Congreso una comisión de dictar o preparar la reforma general de la legislación, desempeñada la cual, su poder ha desaparecido; — que por lo tanto, el inciso 11 del artículo 67 no importa establecer que la República Argentina ha de tener una legislación uniforme y constante, sino que ha sido un medio pasajero de hacer efectivo el voto de los constituyentes, formulado en otro artículo constitucional en que se dice que el Congreso promoverá una reforma general de la legislación; por donde, no encontrándose en todas las provincias, copia suficiente de personas de ilustración bastante para acometer estos trabajos, que son de un elevado orden científico, confirieron el encargo transitoriamente al Congreso.

No se puede, a la verdad, sino interpretando forzada y autojadizamente los términos de la Constitución, dar este sentido a la cláusula 11 del artículo 67 de la Constitución. Ella está envuelta



en la enumeración de las atribuciones del Congreso: y expresa una facultad en términos igualmente imperativos y genéricos, incondicionales e idénticos a las de cualquiera otra de las veintiocho cláusulas en que se enumeran las atribuciones del Congreso.

Y no es esto sólo. El Congreso ha manifestado de una manera explícita, (y ningún antecedente capaz de enervar su acción, lo ha modificado) cuál es la interpretación que él da a esta facultad. Cuando el Código civil fué puesto en vigencia, dictó una ley por la cual encarga a los tribunales, que le informen respecto de las deficiencias que noten en aquel cuerpo de leyes, a fin de iniciar *él* las modificaciones que la experiencia manifieste que sean necesarias.

Por consiguiente, el Congreso se considera investido, no de una comisión transitoria, sino de una facultad permanente, en perfecta identidad de condiciones con todas las que la Constitución le ha conferido.

Y si esto no bastara, hay otro argumento concluyente: aun supuesto que pudiera inferirse, sin violentar la lógica, que la cláusula que comentamos sólo da una comisión transitoria al Congreso, la cláusula categórica del artículo 108 de la Constitución, hace inadmisibles semejante interpretación.

Esta cláusula dice explícitamente que las provincias no pueden dictar los códigos civil, penal, comercial y de minería, después que el Congreso lo haya hecho; y es claro que si la Constitución no quiere que las provincias dicten códigos, tam-





poco quiere que enmienden los que el Congreso dictó; porque si pueden enmendar un artículo, pueden enmendar un capítulo; y quien enmienda un capítulo, puede enmendar un título y un libro; y quien enmienda todos los libros de un código, hace códigos.

Puesto que la Constitución prohíbe a las provincias dictar códigos después que el Congreso lo haya hecho, es claro que les prohíbe, de una manera ineludible, enmendar los que el Congreso haya sancionado y puesto en vigencia.

---

### CAPITULO III

#### MATERIAS DE GOBIERNO EXCLUSIVAS DE LAS PROVINCIAS

**27.** El artículo 104 de la Constitución dice que: “Las provincias conservan todo el poder no legado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

**28.** No sería posible señalar cuáles son los límites en que debe necesariamente encerrarse la acción del Estado, es decir, la acción de la sociedad en cuanto tiene poder para regular el orden jurídico y reglamentar todas las relaciones que se desenvuelven en su seno; porque ello varía considerablemente en el espacio y en el tiempo.

Si bien es verdad que la civilización emancipa



a los hombres, no es verdad que los emancipe porque envuelva una indefinida disminución del gobierno. Los emancipa en dos sentidos: porque, haciendo de ellos verdaderos dominadores de la naturaleza, los libera de todas las presiones que las fuerzas ciegas ejercen sobre los espíritus poco cultivados; y porque, levantando sobre todos los caprichos y todos los movimientos anárquicos, el imperio de la ley como regla superior de los actos, los libera de la tiranía de las pasiones ajenas.

Pero, quien estudie la historia, no puede menos de reconocer que, lejos de acarrear la cultura de los pueblos una disminución gradual del gobierno, entraña su aumento siempre creciente, porque cada paso que da el hombre en la senda de la civilización determina una nueva necesidad, crea una nueva relación, y por consiguiente hace menester una nueva regla.

Nada más sencillo que el gobierno de los pueblos que se encuentran en completa barbarie. Observando solamente el lenguaje de las tribus primitivas se verá que es común en ellas carecer de palabras para determinar todos los matices diferenciales de estos distintos conceptos, tan claros sin embargo en el espíritu de las sociedades cultas: la condición, el Estado, la ley; — confundidas, sobre todo en las lenguas indígenas de América, en un solo concepto y expresadas por una sola palabra.

A medida que la sociedad se perfecciona se desprende su autoridad; y por consiguiente va acreciéndose su imperio, sus facultades de legis-





lar, su poder de subyugar bajo las reglas que define.

Aún dentro del radio de las naciones civilizadas esto se observa hoy mismo. — En todos los pueblos neolatinos el derecho mercantil, por ejemplo, forma un ramo particular de las ciencias jurídicas. — Entretanto, no es sino un tratado del derecho civil; pero la sociedad romana lo había desdeñado; de suerte que a su respecto eran imperfectísimas las fuentes históricas del derecho contemporáneo.

Exactamente sucede lo mismo con todas las otras esferas de la actividad humana. Hoy día las naciones cultas tienen capítulos de legislación que eran desconocidos por las sociedades que nos precedieron; y, sin retroceder mucho en el tiempo pasado, se observará que la legislación sobre ferrocarriles, sobre telégrafos, sobre el crédito bancario, son actos nuevos de autoridad ejercidos por la sociedad, y determinados precisamente por los adelantos de la cultura general que tienden a emancipar los pueblos, pero a emanciparlos por el imperio de la autoridad y de la ley.

Ahora bien: si la extensión de la autoridad del Estado no puede ser fijada *a priori* y universalmente por ningún límite, es necesario que las instituciones capitales de una sociedad, provean a sus necesidades eventuales y a este aumento progresivo de poder que necesita para desempeñar su papel.

**29.** Las facultades del Estado, según el estatuto fundamental de la República Argentina, han sido compartidas entre la nación y las provin-

cias; pero las facultades que corresponden al Estado nacional están categóricamente definidas en la Constitución.

Todas las atribuciones pertenecientes o que puedan pertenecer al gobierno, que no están definidas en la Constitución; todas aquellas cuyo ejercicio sea menester en cualquier ocasión en virtud de ulteriores necesidades sociales no previstas por el pueblo y sus representantes al tiempo de sancionar la ley fundamental de la República, — pertenecen a las provincias siempre que de ello no se siga perjuicio ni a la unidad nacional ni a la supremacía de la Constitución y de las leyes de la nación.

30. Tal es el espíritu y significado de la declaración contenida en el artículo 104 de la Constitución; y añadido que ella es razonable, porque necesidades que eventualmente pueden precisar al Estado a asumir atribuciones para dictar leyes sobre materias que hoy escapan a la legislación, varían según la naturaleza de cada región, según la densidad de la población, según la clase de trabajo a que se consagre cada grupo.

Ahora bien, una legislación de este género necesita ser adecuada a cada sitio. — Y una de dos: o es dada en los Estados unitarios en la forma y según los procedimientos adoptados por la práctica parlamentaria de Inglaterra en sus *bills* particulares, combinándose con la extensión y caracteres que allí tiene el derecho de petición; o es menester, dada la organización federativa del gobierno, ceder a las provincias competencia y ex-





clusiva autoridad a fin de que cada una de ellas la dicte.

31. Y no sólo desprendo del artículo 104 esa interpretación, y no sólo la justifico con este breve raciocinio; sino que también puedo justificarla atendiendo a los antecedentes históricos de esta cláusula de nuestra ley fundamental.

La serie de leyes provinciales dictadas en 1851, creando una dictadura general en la República, conferida a don Juan Manuel Rosas, bajo el nombre de Jefe Supremo de la Confederación Argentina, no forma un estatuto constitucional: es un producto anómalo y efímero, hijo del punto en que la abyección cívica llegó a su máximo.

Esa ley desapareció con la tiranía, por otra parte, y quedó la República, al tiempo de dictarse la Constitución, teniendo como único antecedente escrito y como única ley orgánica de su existencia en cuanto a nación, el tratado cuadrilátero, el pacto de 1831.

Ahora, el pacto de 1831 no fomentaba la vida nacional, no le creaba un organismo sino para servir a un solo linaje de intereses: a los intereses envueltos en las relaciones exteriores.

Fuera de ellas, las provincias conservaban una plenitud completa de soberanía.

La Constitución, sea el gobierno federal, le confiere atribuciones limitadas, y declara que las provincias conservan íntegros todos los derechos que en virtud del pacto de 1831, cuyo carácter constitucional es evidente, poseían, con excepción de aquellas atribuciones que la Constitución confiere al gobierno federal.



De suerte que, históricamente puede demostrarse también que el artículo 104 de la Constitución argentina tiene un mismo sentido e idéntico significado que la parte concordante de la enmienda 10 de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América.

**32.** De aquí se sigue, que aunque la facultad gobernante de las provincias, sea definida y circunscrita por la autoridad de la nación, y derive de una ley que no viene del consentimiento de Estados independientes, sino de la voluntad soberana de otra entidad de derecho que el preámbulo de la Constitución llama *el pueblo de la Nación Argentina*; de todas suertes, dentro de estos límites, es plena, y reviste todos los atributos de la soberanía.

**33.** Por eso cada provincia no constituye solamente una circunscripción administrativa, sino un verdadero Estado; y este Estado tiene por órgano un gobierno completo, dividido en las tres ramas en que para sus funciones equilibradas y regulares necesita ser compartido; un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder judicial; y es completa y absolutamente independiente en su disciplina administrativa y en su régimen policial.

**34.** En consecuencia de esto, los artículos 5.º y 105 de la Constitución declaran: que las provincias se dan sus propias instituciones locales; que se rigen por ellas y eligen sus funcionarios sin que el gobierno federal en ningún caso tenga la mínima intervención en tales operaciones; que cada provincia debe dictar para sí una Consti-



tución, a la cual, sin embargo, impone ciertas condiciones, cuyo acierto resaltaré con un brevísimo comentario.

**35.** Las condiciones que deben revestir las Constituciones de provincia están determinadas en el artículo 5.º de la Constitución.

Ante todo, el gobierno que han de organizar las provincias ha de revestir la forma republicana.

Desde que la Nación Argentina forma un solo Estado que se constituye en forma federativa, bajo la autoridad de la nación, y el Estado nacional constituido por la Constitución es representativo y republicano, se sigue necesariamente que no puede subsistir si cada una de las provincias, al organizar su gobierno, establecen un Estado discordante, en su esencia y en su forma, con el Estado nacional. Se puede concebir que un gobierno federal, cuyo Estado nacional sea organizado bajo la forma monárquica subsista cuando alguna de sus formas integrantes tienen una forma de gobierno republicano; pero es inconsistente, y lo rechaza la lógica y repugna al buen sentido, que siendo republicano y representativo el Estado nacional, puedan ser monárquicos o de cualquiera otra forma, los Estados particulares.

**36.** Las Constituciones de provincia, según otra de las condiciones establecidas por el artículo 5.º de la nacional, deben conformarse con las declaraciones y garantías de la Constitución federal.

Los gobiernos de provincia son fundados con objetos concordes con los que ha tenido en mira el pueblo al fundar el gobierno nacional. Esos gobiernos están establecidos, pues, para coope- rar al logro de los objetos enumerados en el preámbulo de la Constitución. Ahora, si se con- sintiera que los gobiernos de provincia contra- riaran esos objetos, que la legislación de las pro- vincias no conspirara al mantenimiento de todas las garantías y a la consolidación de todos los derechos declarados y solemnemente reconocidos en la Constitución Nacional, se habría producido una obra monstruosa y la Constitución se arrui- naria por su propio ejercicio.

**37.** La tercera condición es que aseguren la administración de justicia.

Sabemos que la función capital de la soberanía es asegurar el derecho.

Afianzar la justicia, o lo que es lo mismo, or- ganizar medios permanentes y eficaces de dar a cada uno lo que es suyo, y de reprimir y casti- gar todos los actos que violan la justicia o agra- vian derechos individuales o colectivos, es uno de los objetos que la Constitución Nacional se ha propuesto conseguir; y como sabemos, el proce- dimiento judicial, la jurisdicción de los tribuna- les en la máxima parte de los casos, correspon- de a las provincias, en virtud de lo establecido por el inciso 11 del artículo 67 de la Constitución y otro concordante, de cuyo comentario nos ocu- pamos en la conferencia anterior.

Se sigue de aquí, que la nación ha procedido con la más rigurosa sujeción a los buenos princi-





pios y en estricta legitimidad, cuando exige a las provincias, como condición para la garantía de sus Constituciones locales, que aseguren la administración de justicia.

38. Exige también que aseguren el régimen municipal.

El régimen municipal es una de las necesarias e ineludibles consecuencias del principio federalista.

Cada grupo circunscripto de población debe tener facultad para gobernar sus intereses particulares; porque es lógico, si la sociedad se desarrolla por la generación sucesiva de las entidades orgánicas que la constituyen, que cada uno de sus grupos solidarios, desde los más elementales hasta los de más amplia extensión y formas más cabales, desde que tenga un interés circunscripto y capacidad para manejarlo, se gobierne en conexión con él, sin sujeción estricta a las autoridades superiores del Estado.

Hemos dicho que se apodera de las sociedades una necesidad creciente de gobierno a medida que se civilizan, y es verdad; pero corren gravísimo peligro si concentran en un solo núcleo de autoridad toda la masa de poderes que las necesidades de la vida civilizada hacen nacer sucesivamente en el curso de su desarrollo histórico.

El régimen municipal tiene, pues, esta ventaja: que sin disminuir la acción gobernante de la sociedad, estorba la aglomeración del poder en manos de las autoridades centrales de una provincia o de una nación.

Además, consulta esta otra: que prepara a los



hombres, por la práctica de los negocios domésticos, para los trabajos más complicados a que obliga a todos los ciudadanos un régimen de libertad política en un gobierno, sobre todo, republicano representativo.

**39.** La otra condición es que aseguren la instrucción primaria.

Yo no necesito aquí explicar la importancia de este medio de difundir las nociones elementales en el espíritu de los niños, y de preparar los hombres para las grandes y austeras responsabilidades de la vida. Está justificada también la legitimidad de los actos por los cuales el Estado interviene en el manejo de la educación pública, como está justificada la simultaneidad de acción, consentida por la Constitución entre la nación y las provincias.

Sólo debo observar que la Constitución, cuando establece que las provincias deben asegurar la instrucción primaria, no les exige lo imposible: les reclama sólo su máximo esfuerzo; la consagración de la mayor suma de recursos y el mayor anhelo a la consecución de estos grandes fines. Sería, en efecto, quimérico y temerario empeño el de la Constitución si exigiera como condición indispensable para garantizar la organización de una provincia, el que cada una de ellas asegure a todos sus habitantes los beneficios de la educación primaria; porque hay razones de orden material que hacen imposible su realización.

La República Argentina tiene una población de dos millones de habitantes esparcidos en cuatro





millones de kilómetros cuadrados de territorio. Hay provincias, aun aquellas más pobladas, como las de Buenos Aires, Santiago y Tucumán, en las cuales la población apenas puede distribuirse en razón de dos habitantes por kilómetro cuadrado. Las hay, como la Rioja y otras de las menos pobladas aún, en las cuales apenas puede calcularse que existe un habitante en razón de dos o tres kilómetros cuadrados de territorio.

En una población de esta manera dispersada, es totalmente imposible, y la experiencia lo demuestra, derramar sobre todos, los beneficios de la educación.

Así, la provincia de Buenos Aires, que es la más poblada de todas, y tiene cerca de setenta centros de población, entre ellos una ciudad de 200.000 almas, no ha conseguido, a pesar de esfuerzos constantes y anhelosos, llegar a educar ni aún la mitad de los niños que, según los buenos censos de educación, y las leyes a que estos movimientos de progreso obedecen en las naciones, necesitarían recibir educación. Pero si esto es imposible en Buenos Aires, es evidentemente imposible en todo el resto de la República que se encuentra en situación menos favorable que esta provincia, para conseguir resultados análogos.

No exige, pues, la Constitución a las provincias sino esfuerzos generosos, persistentes y constantes para conseguir el gran objeto de civilizar las masas por medio de la educación; como les pide prudencia, firmeza y lealtad para organizar una administración de justicia; y les pide obediencia y respeto a las leyes para conceder a todos los



centros que son capaces de gobierno propio, los beneficios de la libertad municipal.

40. Dentro de estas condiciones, dice el artículo 5.º de la Constitución, la nación garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones locales.

La Constitución de 1853, a fin de asegurar que en ningún caso las provincias, al tiempo de darse su Constitución, pasarían de los límites ni prescindirían de las condiciones definidas por sus cláusulas, estableció que debían ser sometidas a la aprobación del Congreso.

Este mandamiento constitucional fué suprimido en la revisión hecha en 1859 y 1860; y si consideramos que no tiene valor ningún estatuto provincial, sea reglamento administrativo, sea ley orgánica o secundaria, sea estatuto constitucional, con tal que se oponga a la Constitución Nacional; y que la Constitución Nacional establece resortes normales para reducir a unidad todas las legislaciones que tiendan a separarse de sus principios, veremos que aquella reforma fué aceptada. El medio actualmente establecido para evitar que degeneren las Constituciones de provincia es más eficaz y menos vejatorio que el primitivo.

41. De la independencia relativa de las provincias, se sigue también su capacidad para manejar las rentas y para imponer contribuciones; facultad que deben ejercer, ateniéndose: primero, a las limitaciones de que nos ocupamos en la lección anterior; teniendo en consideración, en segundo lugar, que en ningún caso les es lícito



imponer contribuciones sobre bienes o establecimientos nacionales; porque sería repugnante la situación de un establecimiento nacional sujeto a contribución provincial, por cuanto eso importaría hacer a la nación tributaria de las provincias.

42. Las provincias pueden también, y en virtud de esta facultad de disponer de sus bienes y organizar sus rentas, sacar provecho de las tierras públicas de su propiedad, ya sea colonizándolas, ya sea haciéndolas productivas por cualquier otro sistema.

La única cuestión que puede presentarse con este motivo, es la de establecer: ¿qué tierras públicas pertenecen a las provincias; y cuáles pertenecen a la nación?

Igual duda se suscitó en los Estados Unidos de América, bajo los artículos de confederación.

Los Estados particulares se consideraban propietarios de toda la tierra despoblada, en virtud de sus cartas ereccionales o concesiones primitivas.

Los Estados Unidos alegaban para considerarse dueños de ellas, la necesidad en que la nación se encontraba de tomarlas como una fuente de recursos.

Era menester, decían, consolidar la enorme deuda que gravitaba sobre la nación; y para consolidar la deuda era necesario tener valores sobre los cuales fundar responsabilidades y garantirlas.

También preveían la necesidad de ulterior ensanche de la sociabilidad de los Estados Unidos, la conveniencia que habría de crear nuevos Estados iguales en independencia y derechos a

los primitivos Estados de la Unión; y alegaban como título de su propiedad el tratado con Inglaterra de 1873, en que el hacer la paz con las colonias declaraba traspasados a los Estados Unidos todos sus derechos sobre las tierras que hubieran estado vacantes al tiempo de la revolución.

Del punto de vista de la conveniencia, los Estados se colocaban indudablemente en mal terreno. Si las tierras vacantes debían ser consagradas a la creación de nuevos Estados, es claro que debían pasar, por conveniencia común, a ser propiedad de la Unión, a hacer parte de los Estados Unidos. Si los Estados Unidos para el servicio de intereses universales del país habían contraído la deuda, también es claro que estaba en el interés general de la nación contribuir a que esa deuda fuera consolidada y amortizada.

Pero del punto de vista del derecho estricto, la razón no estaba de parte de los Estados Unidos.

El único título que ellos alegaban era el tratado de 1783.

Pero la palabra *Estados Unidos*, empleada por la Inglaterra en la cesión de estas tierras, ¿qué significado tenía? ¿Significaba en boca del gobierno inglés lo mismo que en boca del gobierno norteamericano, es decir, designaba aquella entidad de derecho llamada los *Estados Unidos*, nacida del movimiento interno y de la capacidad de gobierno propio, adquirida por la nación en virtud de la independencia? De cierto que no; sino que importaba tanto como decir *colonias insurrectas*.





Por consiguiente, aquella cláusula del tratado de 1783, o nada probaba, o sólo probaba que Inglaterra había cedido al mismo tiempo que la soberanía y propiedad de las tierras ocupadas, la soberanía y propiedad de las tierras vacantes.

Los Estados, sin embargo, fueron sucesivamente cediendo sus tierras a la nación; y todas las vacantes que quedaron dentro de sus límites particulares, continuaron perteneciéndoles como su propiedad; pero las tierras cedidas pasaron a ser propiedad de la nación. Estos territorios han sido considerablemente aumentados por cesiones, compra y adquisiciones de otro género, y en ellos se han formado nuevos Estados.

La regla que actualmente rige en los Estados Unidos sobre tierras públicas, es la siguiente: en todos los Estados nuevos, las tierras públicas pertenecen a la nación aunque estén dentro de los límites de los Estados, con excepción de los terrenos pantanosos y de inundación.

En la República Argentina, no obstante haber precedido histórica y jurídicamente la nación a las provincias, se ha reproducido la misma contienda respecto del dominio y propiedad de las tierras vacantes.

El Congreso de 1825 a 1826, con el objeto de atender a la guerra del Brasil y de aglomerar un capital para el Banco Nacional, autorizó un empréstito de diez millones de pesos fuertes, que debía contraerse en Inglaterra, y se hizo cargo de otro empréstito de tres millones, adquirido por la provincia de Buenos Aires durante la época de la dispersión. Una ley de 15 de Febrero de

1826 consolidó toda la deuda pública. Con ambos objetos dispuso de las tierras públicas existentes dentro de los límites de la provincia para afectarlas como garantía a las obligaciones contraídas por el Estado; y entonces se suscitó en el seno del Congreso un largo y vivísimo debate en que el partido unitario y el federal sugerían resoluciones completamente opuestas, al problema que se agitaba.

El partido unitario sostenía que, — siendo la nación soberana, conservaba o asumía todos los derechos que habían pertenecido a la corona. Por consiguiente, si las tierras vacantes formaban una propiedad real, venían a ser después de la independencia, una propiedad de la nación. — El realengo era, por consiguiente, nacional.

Pero argumentaban en contra de esta doctrina los federales, diciendo: Supuesto que eso fuera cierto en 1820, disuelta la nación, las provincias adquirieron plenos derechos de soberanía, y por consiguiente, entraron en la posesión y goce de todas las preeminencias y los privilegios de que antes disfrutara el Estado nacional, como heredero del rey de España. El realengo entonces, pasó a ser provincial; y en virtud de la ley fundamental de 1825, mientras la Constitución no fuera dictada, las provincias no sólo tenían facultad para gobernarse según sus instituciones, sino que conservaban todos los derechos y preeminencias que habían adquirido durante la separación.

La doctrina de los federales fué desestimada por el Congreso, y la ley fué dada como si la





nación tuviera el derecho que los unitarios le atribuían. Y a esta ley se añadió la del enfiteusis que estableció la manera de hacer productivas las tierras, sin deshacerse de su propiedad, que era menester conservar para poder hacer efectivas las responsabilidades a que se las afectaba.

En seguida de la desaparición del Congreso el país entró en la anarquía; la tiranía sobrevino y nada tuvimos serio sobre la materia hasta la Constitución.

En nuestro orden actual esa contienda está transada por muchos principios, expuestos unos en la Constitución, universalmente aceptados otros.

Primero, el derecho de la nación para fijar límites a las provincias;

Segundo, que los territorios fuera de los límites fijados por el Congreso a las provincias, pertenecen a la nación;

Tercero, que las tierras colocadas dentro de los límites provinciales, pertenecen a las provincias.

Acaba de dictarse una ley por el Congreso, relativa al ensanche de las fronteras hasta el Río Negro, en la cual se establece que las provincias contribuirán con un tanto por ciento del valor de las tierras, que en virtud de este ensanche, van a adquirir, a la prosecución de los mismos trabajos y a su seguridad.

Esta decisión del Congreso es legítima, porque al fijar los límites de las provincias, y sobre todo cuando se trata por acción y esfuerzo nacional de ensanchar el dominio nacional, puede reservar para sí plena propiedad sobre los territorios

conquistados; ha podido dejarlos fuera de los límites de las provincias y ha podido dejarlos dentro de ellos, pero conservando su propiedad, como conservan los Estados Unidos la propiedad de las tierras públicas dentro de los límites y bajo la jurisdicción de los Estados nuevos; y por consiguiente, ha podido legítimamente ceder esa propiedad a las provincias, imponiéndole la obligación de concurrir con una porción dada de su producto al adelanto de las obras y ensanche de la frontera.

**43.** Son además regidos exclusivamente por las provincias, los establecimientos fundados y sostenidos por ellas, o fundados y sostenidos bajo su autoridad y protección.

Estos establecimientos pueden pertenecer a dos categorías: los que no pueden ser fundados por las provincias sin consentimiento del Congreso, como los bancos; los que las provincias pueden fundar espontáneamente y sin ninguna condición, como los establecimientos de beneficencia, de instrucción pública, etc.

**44.** Prescindo aquí de los tratados parciales que las provincias pueden celebrar, porque ellos afectan más bien sus relaciones recíprocas; y paso a tratar de las limitaciones puestas por la Constitución al autogobierno provincial.







## CAPITULO IV

### LIMITES EXPLICITOS E IMPLICITOS DEL AUTOGOBIERNO PROVINCIAL

**45.** La Constitución limita la autoridad de las provincias explícita e implícitamente.

**46.** Las limitaciones explícitas tienen por objeto general robustecer el carácter de exclusivas a ciertas facultades del gobierno general; o consolidar la unidad de ciertas ramas de legislación, o por fin, garantizar la igualdad de los derechos políticos derivados del estatuto fundamental de la nación.

Podemos dividir las en cinco grupos principales, por razón de las materias y objetos con que tienen atingencia.

*Primero*, límites que tienen atingencia con el encargo hecho al gobierno nacional de manejar las relaciones exteriores. — Las provincias en este sentido están inhibidas por la Constitución para recibir o acreditar agentes diplomáticos en el extranjero; para celebrar tratados, por consiguiente, cualesquiera que sean sus objetos y sus condiciones, con los Estados extranjeros. Están también inhibidas de armar ejércitos y escuadras; y por consiguiente, de hacer la guerra. Sólo les es lícito armarse en aquellos casos premiosísimos en que no haya lugar a demora; y dando cuenta inmediatamente al gobierno general.

Les está prohibido también dictar leyes sobre naturalización, que, como hemos visto, afectan seriamente graves cuestiones de derecho internacional.

*Segundo*, en atinencia con el derecho de patronato investido por la Constitución en el gobierno federal, les está prohibido admitir en sus respectivos territorios órdenes monásticas a más de las existentes; facultad reservada al Congreso por otra cláusula constitucional, concordante con dante con esta.

*Tercero*, en atinencia con la legislación mercantil, les está categóricamente prohibido, dictar leyes sobre comercio y navegación, ya se trate de comercio y navegación interior, ya se trate de comercio y navegación exterior; establecer aduanas y derechos de tonelaje, o imponer de ninguna manera el tráfico mercantil, ya se trate de la importación, ya de la exportación; — dictar leyes especiales sobre bancarrota, a cuyo respecto también el inciso 11, artículo 67, de la Constitución faculta exclusivamente al Congreso; — acuñar moneda, fijar el valor de la moneda nacional o extranjera, y dictar leyes sobre su falsificación, porque como la circulación monetaria afecta tan inmediatamente los intereses del comercio, esta materia de legislación debe caer bajo la exclusiva autoridad y competencia de la nación.

*Cuarto*, en atinencia con el propósito de la Constitución Nacional, referente a la unidad de ciertas ramas de la legislación, les está prohibido dictar leyes de dos categorías: de orden político, sobre ciudadanía; de orden civil, codificando.

Declara la Constitución que no pueden las pro-





vincias en ningún caso dictar leyes sobre ciudadanía ni sobre naturalización; y añade que no pueden tampoco dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, después que el Congreso los haya sancionado.

Por último, en atinencia con la igualdad interprovincial, les está categóricamente prohibido hacer tratados parciales de carácter político.

Al tratar de las relaciones que las provincias deben conservar entre sí, veremos el acierto y la previsión que manifiesta esta cláusula prohibitiva de la Constitución.

47. Para que los tratados parciales que las provincias pueden celebrar entre sí, con fines de administración de justicia y para arreglar trabajos de utilidad común, surtan todos sus efectos, es menester que sean sometidos al Congreso.

48. Al explicar la supremacía de la Constitución Nacional hemos de poner también en claro otro orden de limitaciones a la autonomía local. Pero sin salir de las que surgen de la coexistencia de la soberanía nacional con la soberanía de las provincias, aún hay que añadir como consecuencia de los principios ya enunciados otra categoría de limitaciones: las que he denominado implícitas.

Así, puede acontecer que la Constitución confiera determinadas atribuciones al gobierno federal, sin privar a las provincias el ejercicio de una autoridad análoga, ni establecer que la facultad conferida al gobierno federal es exclusiva; pero si esa facultad es de tal naturaleza que no pueda menos de producirse perturbación, si se le



gista en diversos sentidos y por diversas autoridades, sobre la materia a que se refiere, entonces la atribución conferida a la nación excluye por completo toda atribución concurrente por parte de las provincias.

49. En resumen, podemos decir que las provincias invisten todas las facultades anexas a la idea de la soberanía social y del gobierno, con excepción de las siguientes que expodré en la forma en que *El Federalista* las resume: *primero*, aquellas que hayan sido expresamente prohibidas a las provincias por la Constitución federal; *segundo*, aquellas que hayan sido conferidas por la Constitución al gobierno federal como exclusivas; y *tercero*, aquellas que conferidas al gobierno federal, aunque no como exclusivas, sean, sin embargo, de tal naturaleza que entrañe verdadera repugnancia y contradicción su simultáneo ejercicio de parte de la nación y de parte de las provincias.

---

## CAPITULO V

### RELACIONES DE LAS PROVINCIAS ENTRE SI — REGLAS Y FRENOS CONSTITUCIONALES

50. Aunque el derecho de propio gobierno de las provincias tenga la extensión que se ha explicado, y por punto de partida la capacidad que en virtud del tratado de 1831 poseía, más ideal que positivamente, la verdad es que él deriva his-

T. III.



tóricamente del consentimiento nacional, y jurídicamente de la ley fundamental de la nación.

Quiere decir, que las relaciones de las provincias entre sí tienen su definición en el carácter que la Constitución les atribuye.

**51.** ¿Cuál es este carácter; ¿Las ha reconocido como Estados independientes? ¿Lo fueron en alguna época? ¿Constituyeron acaso, bajo el virreinato, entidades administrativas o políticas individualizadas, que pudieran transformarse, por el hecho de la emancipación, en Estados soberanos? No lo fueron en 1810, ni tampoco cuando en 1816, a nombre de las Provincias Unidas del Río de la Plata, es decir, de la Nación Argentina, una é indivisible, se declaró la independencia nacional. No lo han sido siquiera confesada y determinadamente en las épocas de dispersión que siguieron a los primeros ensayos de organización nacional en 1820, 1822, 1829 y 1831.

Luego, la Constitución les atribuye su verdadero y propio carácter. Son centros orgánicos establecidos para la administración y gobierno general de la República; son provincias, no son Estados: son subdivisiones de un Estado y no entidades soberanas; ni, por consiguiente, partes contratantes en una alianza revocable.

**52.** De aquí que las relaciones que entre ellas median son de un carácter permanente; quiere decir, que su subsistencia no depende de su voluntad antojadiza, ni de los cambiantes de las pasiones, ni de los consejos del interés que variablemente predomine en determinados momentos.



Esas relaciones, además, son iguales; quiere decir, que no pueden soportar alteración de una provincia respecto de otra o entre distintos grupos de provincias, sino que vinculan a todas ellas en obligaciones y en derechos perfectamente idénticos; y son, por fin, definidas, es decir, que no pueden tener otro carácter, otra extensión, otra tendencia, otra naturaleza, otras formas, sino aquellas que categóricamente les atribuye la Constitución Nacional.

**53.** Las provincias pueden celebrar entre sí tratados parciales. — La Constitución lo declara; pero añade cuáles son los objetos o materias sobre las cuales tales tratados pueden recaer, reduciéndolas a tres: objetos de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común.

Cuando se habla de administración de justicia, es claro que sólo se alude a aquellos tratados conducentes a organizar servicios de policía en los territorios limítrofes, pues no es supponible, dado lo que la Constitución establece sobre la organización de las provincias, que ellas puedan establecer tribunales comunes; ya que, según el artículo 5.º, cada provincia debe organizar su propia administración de justicia.

Ni pueden versar tampoco sobre la extradición de criminales que escapan de la acción de los jueces de un territorio, guareciéndose en otro, porque ella es un deber que expresamente les impone la Constitución.

Es claro, también, que los pactos interprovinciales tendentes a servir intereses económicos,



no pueden tener más extensión que la facultad de las provincias en materias mercantiles. — Si a toda provincia le está, por regla general, prohibido, en virtud de cláusulas constitucionales, legislar sobre materia mercantil, establecer aduanas, imponer derechos sobre tránsito de mercaderías, sobre productos despachados en las aduanas extranjeras, y sobre productos naturales o manufacturados en la nación, es claro que ni dos ni más provincias, en virtud de un pacto, pueden llegar a tener una facultad que ninguna de ellas en particular tiene.

Los trabajos de utilidad común a que pueden por este medio proveer son muy numerosos, abarcan caminos, ferrocarriles, telégrafos, establecimientos de enseñanza superior que puede convenir a las provincias establecer en común, sobre todo aquellos establecimientos técnicos y especiales, que sean necesarios para desenvolver industrias análogas, comunes a dos o más provincias que forman regiones caracterizadas por una aptitud especial para determinadas producciones: asilos de locos, sordomudos y otros establecimientos que, en poblaciones reducidas como son las de las provincias argentinas, no pueden existir en cada una, y sin embargo, son indispensables para llenar tantos objetos de piedad, de beneficencia, de seguridad y decoro de las sociedades cultas.

54. Pero si las provincias pueden, porque la Constitución se lo consiente, celebrar tratados parciales sobre tan gran número de materias, en ningún caso les es lícito estipular sobre materias políticas; y para estorbar que incidan en un abuso



de este género, la Constitución ordena que todos los tratados interprovinciales sean sometidos a la aprobación del Congreso.

Nada más razonable; porque cualquiera alteración introducida en el orden de relaciones de dos o más provincias consideradas como entidades políticas, invertiría el plan de la Constitución que las ha caracterizado a todas bajo una ley uniforme; y por consiguiente, corrompería el sistema federal.

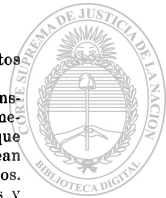
Si las provincias, pactando aisladamente entre sí, disminuyeran los vínculos que entre ellas establece la Constitución, repulsarían deberes y abdicarían derechos definidos por la Constitución.

Si por el contrario estrecharan más los vínculos generales y uniformes que la Constitución echa entre todas, vendrían a formar grupos armados de privilegios, según la medida y alcance de sus estipulaciones.

Se concibe la federación, es decir, el gobierno de un Estado dividido en provincias, bajo la autoridad de la soberanía nacional; se conciben las confederaciones, es decir, las alianzas de Estados independientes que constituyen un centro común de autoridad para servir determinados intereses; pero un régimen federal compuesto de confederaciones, eso no se concibe; porque sería ingobernable, y el objeto de toda Constitución es establecer gobiernos activos y eficaces.

56. Con motivo de las estipulaciones celebradas en los tratados que la Constitución consiente ajustar a las provincias y por otros muchos





asuntos, pueden suscitarse entre ellas conflictos y contiendas.

Tienen las provincias en nuestro orden constitucional, plena libertad para zanjarlas por medio de negociaciones, y por todos los recursos que entidades políticas, separadas entre sí, emplean ordinariamente para resolver comunes conflictos.

Pero en el caso de que esos medios pacíficos y de avenimiento y condescendencia mutua no fueren eficaces, sólo dos recursos quedan en perspectiva para resolver las cuestiones de un Estado con otro: — la guerra o la resolución judicial: la guerra entre los Estados que no tienen juez común y superior que dirima sus conflictos; la resolución judicial entre pueblos que forman parte integrante de una sola nación, o entre naciones independientes, que voluntariamente establecen una jurisdicción arbitral.

La Constitución prohíbe a las provincias hacerse la guerra, en virtud de razones que no es menester ponderar, y dice en el artículo 109, que todas las hostilidades de hecho inferidas por una provincia a otra, serán consideradas como actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada que el gobierno federal debe reprimir; añadiendo, en el mismo artículo, que todos los conflictos entre provincias deben ser sometidos a la Suprema Corte de Justicia y dirimidos por ella.

**56.** Tales son los principios y las reglas que rigen las relaciones de las provincias entre sí; los frenos constitucionales que las sujetan; los recursos establecidos en el orden normal para prevenir las dificultades y dirimir las contiendas.



La hipótesis de que estos frenos sean rotos, y estas reglas infringidas, y estos recursos sean despreciados, da lugar a cuestiones que serán tratadas al ocuparnos de los estados análogos a que la Constitución provee, y forman la materia de los capítulos 49 a 52 del programa (1).

---

## CAPITULO VI

SEGURIDADES CONSTITUCIONALES DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL Y EL AUTOGOBIERNO DE LAS PROVINCIAS. — LA CAPITAL FEDERAL.

**57.** Dice el artículo 13 de la Constitución:  
“ Podrán admitirse nuevas provincias en la nación, pero no podrá erigirse una provincia en  
“ el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.”

Concuerda casi textualmente este artículo con el inciso 1.º, sección 3.ª, artículo 4.º de la Constitución de los Estados Unidos, y envuelve una doble garantía de la integridad territorial y de la independencia relativa de las provincias.

---

(1) Esos capítulos del programa corresponden a la parte *Estados anormales* que no llegó a publicarse por el autor. Véase la *Advertencia del Editor*, que precede al tomo primero de este *Curso*, página VII. (N. del E.).



No parece haberse presentado a la mente de los legisladores tan sólo la perspectiva de que el Congreso, en algún caso, quisiera erigir una provincia en el territorio de otra, o refundir dos o más provincias en una. Para proveer a esa sola eventualidad, habría bastado declarar que el Congreso no puede dictar resolución en tal sentido sin el consentimiento de la legislatura de la provincia interesada. Pero dice más: que no podrá ejecutarse una operación de este linaje sin el consentimiento de la legislatura y del Congreso; de suerte que se pone en otra hipótesis: la de que dos o más provincias, en virtud de combinaciones facciosas, o cediendo a cualquier otro móvil, pretendieran, en daño de los intereses generales y en detrimento del orden institucional de la República, refundirse en una sola provincia.

Así como se prohíbe al Congreso refundir provincias sin el consentimiento de la legislatura, se prohíbe a las provincias refundirse sin el consentimiento del Congreso.

**58.** Esta garantía está además corroborada por el artículo 3.º de la Constitución. — Al estatuir que las autoridades federales tengan una residencia sobre cuyo territorio y población ejerzan jurisdicción exclusiva, añade que no se podrá disponer al efecto, de una parte del territorio de cualquier provincia, sin las mismas solemnidades, en lo que también concuerda con la Constitución de los Estados Unidos, en el artículo 1.º, sección 8.ª, inciso 16.

**59.** Pero se pregunta: ¿no es contradictoria de esta garantía de la integridad territorial de



las provincias la cláusula 14 del artículo 67 de la Constitución, que autoriza al Congreso a fijar los límites de las provincias?

Si por el derecho de fijar límites a las provincias, se entendiera el de subdividir caprichosamente sus territorios, incontestablemente que habría contradicción entre aquella garantía y esta atribución del Congreso; pero la facultad del Congreso para fijar los límites de las provincias no tiene esa extensión; está, al contrario, limitada por la lógica de las instituciones y por el contexto de la ley fundamental.

No es posible comprender con perfecta claridad y corrección, el sentido de una cláusula constitucional, como el sentido de ley alguna, sin correlacionarla con todas las partes del texto que sean correlativas o tengan conexión más o menos inmediata, más o menos remota con la cláusula sometida a crítica.

La facultad conferida al Congreso no se extiende a repartir territorios poblados o des poblados, sino solamente a fijar límites a las provincias.

Ahora bien: en el lenguaje de la Constitución, se entiende por provincia una entidad política con dominio territorial, sin el cual no hay entidad política concebible.

Luego, se reconoce que las provincias, por el hecho de existir y de tener facultades políticas, tienen derechos territoriales.

Luego, si las provincias tienen derechos territoriales, el Congreso no puede, por la circunstancia de estar facultado para fijarles límites,



cercenar su territorio, distribuirlo, privarlas de aquel que por derecho les corresponda.

Fijar límites por otra parte, tanto vale como resolver una vez por todas, cuál es la extensión del territorio que en el momento de dictarse la ley poseía legítimamente, y por su propio derecho, una provincia.

El ejercicio de esta facultad necesita, por consiguiente, concordar con el deber de respetar el territorio de las provincias.

El Congreso no puede despojar a una provincia de su territorio para crear otra provincia o para conferírsele a otra; ni tampoco puede, porque sería absurdo suponerlo, despojar a una provincia de una porción de su territorio para crear un territorio nacional bajo su inmediata jurisdicción.

El Congreso, por consiguiente, fija los límites de las provincias, pero no puede desposeer a una provincia de los territorios poblados con derecho o buena fe, y cuya población forme cuerpo político con ellas.

De otro modo: el Congreso sólo puede fijar los límites de las provincias; y por provincia se entiende cada grupo de población constituido en centro político antes de la Constitución o bajo su amparo.

**60.** Esta garantía se correlaciona íntimamente con la ofrecida por otros artículos constitucionales al autogobierno local, y está asegurada por todas las cláusulas de la Constitución, que ya hemos comentado, especialmente por los artículos 5 y 106 que las autoriza a dictar sus propias Cons-



tituciones, es decir, a organizar sus gobiernos; por el artículo 104 que declara que las provincias ejercen todo el poder del gobierno no delegado por la Constitución a las autoridades federales; por el artículo 105 que declara que las provincias se dan sus propias instituciones locales, se gobiernan por ellas, y eligen sus funcionarios sin intervención del gobierno general; y por el artículo 107 que reconoce, en resumen, todas las atribuciones que explícitamente ha querido la Constitución que las provincias desempeñen por su propia autoridad; y está robustecido por el artículo 3.º de la Constitución que dice así: “Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse.”

61. Digo que este artículo garantiza al autogobierno provincial por dos razones:

El sitio que ha de servir de residencia a las autoridades federales ha de revestir una de estas dos condiciones; si es fracción de una provincia ha de conservar todos sus derechos políticos como tal; si no es una fracción de provincia, o si de una provincia se le desagrega para constituirle Capital de la Nación, ha de estar sometido a la autoridad exclusiva de los poderes nacionales.

La provincia que sirve de residencia a las autoridades nacionales, en el primer caso y en la primera forma, adquiere una excesiva influencia, hasta llegar a la desigualdad respecto de las de-



más provincias; en el segundo caso y en la segunda forma, serán sometidos exclusivamente a la autoridad de la nación; de suerte que si una fracción o fracciones de provincias, o una provincia entera, fueran declaradas asiento de las autoridades nacionales, la provincia quedaría parcial o totalmente privada de su gobierno propio.

Para ilustrar la cuestión, que no carece de interés, bosquejaré brevemente su historia en los Estados Unidos de Norte América y en la República Argentina.

**62.** Bajo la confederación, según los artículos de 1777, el Congreso Nacional de los Estados Unidos, tenía su residencia en Filadelfia, en el Estado de Pensilvania, donde funcionó hasta Julio de 1783.

El Congreso no ejercía autoridad sobre el territorio en que celebraba sus sesiones y estaba bajo la protección de las autoridades locales.

Ocurrió, en 1783, que un grupo de milicias, llamado al servicio de los Estados Unidos, se sublevó desacatando la autoridad del Congreso. Hubo éste de acudir a las autoridades del Estado, las cuales, fuera por impotencia, fuera por complicidad, anduvieron remisas en auxiliarlo, y la deficiencia de su acción obligó al Congreso a buscar sitio más tranquilo y más seguro para la celebración de sus sesiones. Entonces se trasladó a Princeton, en el Estado de Nueva Jersey, y desde entonces no pudo menos de advertirse que era incongruente con la dignidad del Congreso y de la nación que el Congreso representaba, su dependencia de las autoridades locales de un Estado,

que pudieran un día serle favorables, y otro adversas; pero que en ningún caso le creaba una situación decorosa y propia de sus altas funciones.

Por consiguiente dictó una resolución, en 8 de Octubre de 1783, el mismo año de su traslación de Filadelfia, en cuya virtud debía adquirir un territorio en la desembocadura del Delaware con el objeto de establecer allí su residencia.

Los Estados del Sur se opusieron empeñosamente a la realización de este propósito, y entonces el Congreso hubo de cambiar su resolución, estableciendo que en adelante residiría alternativamente en dos ciudades, para edificar las cuales debía adquirir los territorios que fueran necesarios: uno en la desembocadura del Delaware y otro en la desembocadura del Potomac; y entretanto que las obras necesarias para establecer las oficinas públicas y alojar los funcionarios en ambas ciudades fueran construídas, residirían interina y alternativamente en Trenton, capital del Estado de Nueva Jersey, y en Anápolis, capital del Estado de Marilandia.

Estas dos leyes de doble capital y de doble residencia, fueron revocadas en 1784, y al revocarlas se estableció que sólo se fundaría una ciudad en el Potomac, y entretanto el Congreso sólo tendría una residencia transitoria en Nueva York.

Andaban así las cosas, cuando fué convocada la Convención de Filadelfia con el objeto de modificar el pacto de Confederación, y que acometió los trabajos que dieron por resultado la trasformación radical del orden constitucional y la sanción de la Constitución vigente.







Dos temores preocupaban, en conexión con esta materia, el ánimo del Congreso.

El primero eran los perjuicios que a la expedición de los negocios públicos, a la economía del erario y aún a la dignidad del Congreso, se seguirían de su traslación, más o menos frecuente, de un sitio a otro, agravados por la nueva organización que se le daba.

El primitivo Congreso no tenía sino una cámara; de suerte que aunque se trasladara y sufrieran algún detrimento los asuntos políticos a su cargo, no eran del todo interrumpidos; pero, dividiéndose en dos cámaras, se temía que si cada cual estableciera caprichosamente su asiento, o cambiara de sitio, obedeciendo a cualquiera combinación de partido, sería imposible la marcha del gobierno. Se procuró salvar este peligro estatuyendo en la cláusula 4.a, de la sección 5.a del artículo 1.o de la Constitución, que: “Ninguna “de las cámaras, durante las sesiones del Congreso, podrá aplazarse sin el consentimiento de “la otra, por más de tres días, ni citarse para “otro sitio que aquel en que ambas estén funcionando.”

Si bajo los artículos de Confederación, que tan escasas atribuciones daban al Congreso general, se ve que era impropio de la dignidad de este cuerpo funcionar sometido a la autoridad de un Estado y bajo su protección, más vivamente debía presentarse el fenómeno a los ojos de todos, cuando por la nueva Constitución se daba un carácter tan elevado y tan distinto del primitivo, a las autoridades federales de los Estados Unidos.

Hacíase así perceptible, por otra parte, el peligro que amenazaba a la igualdad de los Estados por las razones que apunté antes. Porque en efecto, el centro de población en el cual funciona la autoridad nacional ejerce necesariamente una influencia mucho más directa, mucho más viva, mucho más enérgica sobre los consejos de los poderes nacionales que el resto de la población y de las provincias; y para resolver la cuestión, se estableció en otra cláusula de la Constitución — (en el inciso 17 de la sección 8.a, artículo 1.o) — que correspondía al Congreso legislar exclusivamente sobre el territorio que llegara a ser asiento del gobierno de los Estados Unidos, por cesión de los Estados particulares y aceptación del Congreso.

Después de dictada la Constitución, el Congreso continuó reuniéndose como antes de ser ella promulgada, en Nueva York; y se presentaron varios proyectos para fijar la residencia de la autoridad nacional, de acuerdo con la cláusula constitucional que fracasaron; pero en 1788 y 1789, los Estados de Maryland y Virginia cedieron al Congreso de los Estados Unidos una gran fracción de sus propios territorios que es lo que constituye el distrito de Columbia.

Una ley de 16 de Julio de 1790, declaró que se fundaría una ciudad en las regiones del Potomac para servir de residencia a la autoridad nacional, fijando un plazo de diez años para las construcciones y estableciendo interinamente la sede de la autoridad federal en la ciudad de Filadelfia.





Los poderes nacionales fueron instalados en la ciudad de Washington en 1800.

63. En la República Argentina la cuestión de la Capital de la Nación ha sido tan debatida, ha producido movimientos tan azarosos, y aun más acaso, que en los Estados Unidos de América, para llegar al estado puramente interino en que hoy nos encontramos.

La primera asamblea representativa de las provincias, el primer centro en que debió expresarse la voluntad nacional, en 1810, se reunió en Buenos Aires, porque en Buenos Aires estaba reunida la Junta Revolucionaria, nombrada por el plebiscito de 25 de Mayo. No era extraño. Buenos Aires había sido en la época de la dispersión colonial de las provincias, el centro de la unidad social que ellas formaban. La legislación comercial de España y la situación geográfica de Buenos Aires le daban este papel. Cuando la dispersión de las provincias desapareció, y las colonias semi independientes entre sí, que formaban parte de un sistema político lejano, vinieron a ser reconcentradas bajo la unidad virreinal, el centro de esta nueva entidad administrativa y política, fué Buenos Aires.

Emancipado el virreinato como una sola unidad política y tendiendo a constituir una sola nación, cada uno de los órganos que la constituían quedó en su puesto: Buenos Aires fué la cabeza.

Puesta al frente del virreinato bajo el régimen español, continuó estando al frente del virreinato emancipado.

Los estatutos de 1811 y 1815 nada dicen res-



pecto de la residencia de la autoridad nacional. Subentendíase que la ciudad de Buenos Aires revestía ese carácter; y ninguna otra idea podía tener entrada al espíritu de los hombres en aquel tiempo. La revolución emancipadora era una evolución de nuestra antigua unidad política y administrativa; era una nueva forma que tomaba nuestra sociedad. Por consiguiente, respetaba todas sus tradiciones, la integridad y las formas externas de su ser; y consideraba de derecho lo que estribaba en las costumbres y estaba consagrado por el tiempo.

Pero este carácter de Buenos Aires, era en medio de los primeros movimientos de la revolución y la guerra civil, motivo de grandes querellas y de celos amarguísimos.

Hay que reconocer algo más: que del papel preponderante que los sucesos y los antecedentes creaban a esta ciudad, las facciones de Buenos Aires hacía un horrendo abuso. El patriciado y los partidos de Buenos Aires, creaban y destruían gobiernos, promulgaban y abrogaban leyes; se constituían en centros absorbentes de toda la vida activa, y de la dirección enérgica de los negocios.

En medio de todos estos conflictos, hacia 1816, cuando era convocado el Congreso Nacional, Buenos Aires renunció solemnemente a su rango y título de capital, y declaró que quería quedar en perfecta igualdad de condiciones con el resto de las provincias.

El Congreso se reunió, en efecto, en una ciudad mediterránea; pero al mismo tiempo enten-



día que el Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, es decir, el poder ejecutivo, no podía atender a las necesidades de la guerra, al manejo de los negocios políticos cuya dirección le incumbía, si tenía su residencia en el mismo sitio; y entonces resultó esta combinación curiosa: que de dos poderes públicos, el uno residía en Buenos Aires y el otro en Tucumán; y que las montoneras que plagaban la República, interceptaban cuando les placía, las comunicaciones entre uno y otro; que hoy prestaban obediencia al Directorio y mañana desacataban al Directorio para prestar obediencia al Congreso, y la mayor parte de las veces se negaban a obedecer a uno y otro.

El Congreso se trasladó entonces, a principios de 1817, a Buenos Aires; y dictó el Reglamento provisional que lleva esa fecha, transformando, en puntos de importancia, el Estatuto provisional de 1815.

Este Reglamento nada establece respecto de la capital; pero continuando el Congreso en sus trabajos constituyentes llegó a formular la Constitución de 1819. En ella declaraba por su artículo 21, que el Congreso próximo, es decir, el primer Congreso constitucionalmente elegido, se reuniría en la ciudad de Buenos Aires, y en adelante tendría por asiento la ciudad o territorio que él determinara por una ley especial.

Entre 1820 y 1824 la cuestión desaparece junto con la organización nacional.

En 1824 coincidiendo la iniciativa de Buenos Aires y Mendoza, un nuevo Congreso se reunió



en esta ciudad, y dictó, el 23 de Enero de 1825, la ley fundamental, en la cual reconocía a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones locales hasta la sanción de la Constitución que premeditaba, y confió las atribuciones del poder ejecutivo nacional al poder ejecutivo de la provincia, cuya ciudad principal tomó por asiento.

Desde 1824 hasta la declaración de la guerra del Brasil, fué el poder ejecutivo de Buenos Aires, encargado del nacional, un agente del Congreso, concorde con todas sus opiniones, coincidente con todas sus tendencias; pero pertenecían los hombres que formaban aquel gabinete al núcleo de opinión que resistía a principios de 1826 la guerra del Brasil, considerándola inoportuna en vista del estado financiero y militar del país, de su debilidad, y la falta de respeto a la autoridad y a la ley, recurso indispensable para que una nación poco poblada y de cortísimos elementos, como la República Argentina, afrontara todos los azares de una guerra. Como se diera poca prisa a obedecer al Congreso en todos los actos tendientes a preparar los elementos bélicos, dictó éste, el 6 de Febrero de 1826, una ley estableciendo el poder ejecutivo nacional permanente; y se nombró para desempeñarlo a don Bernardino Rivadavia.

El poder ejecutivo nacional y el de la provincia funcionaban simultáneamente en la ciudad de Buenos Aires, así como habían funcionado hasta entonces el Congreso nacional y la legislatura local. Pero las provincias habían asumido durante la época de la dispersión todas las atribuciones de Estado con completa soberanía; y así, todas las leyes, aun de carácter más nacional, eran



leyes provinciales; las milicias, los ejércitos, el derecho de organizar milicias y el de armar ejércitos, todo pertenecía a las provincias.

Cuando se creaba, aunque fuera bajo el imperio de la ley fundamental de 1825, un poder federal con una legislatura y un ejecutivo, no es extraño que trataran estas autoridades de asumir todas las facultades pertenecientes a la soberanía nacional, sobre todo en cuanto fueran indispensables para llevar adelante la guerra en que el país estaba comprometido.

De aquí las resistencias, sordas al principio, de más en más enérgicas, que llegaron a convertirse en verdaderas contiendas y conflictos insolubles entre el gobierno local y el nacional, existentes en la provincia de Buenos Aires.

La cuestión versó en su punto culminante sobre la dirección de las milicias: el Ministro de la Guerra fué puesto por el presidente de la República a la cabeza de las milicias de Buenos Aires; y el gobernador de Buenos Aires entendía que eso menoscababa sus atribuciones y allanaba sus prerrogativas como capitán general de la provincia. Fué llevada la contienda a la legislatura provincial; de ésta pasó al Congreso, y el Congreso cortó el nudo, dictando la ley de capital.

La ley de capital declaró que residirían las autoridades nacionales en la ciudad de Buenos Aires, sobre la cual ejercerían exclusiva jurisdicción; que el resto del territorio de la provincia sería dividido en dos fracciones para formar otras tantas provincias con autoridad local; pero entretanto que una ley especial no fuera dada y la si-



tuación del país lo permitiera, esas fracciones del territorio destinadas a formar provincias, debían quedar como la capital, sometidas a la autoridad exclusiva de la ley nacional.

De manera que la provincia de Buenos Aires desapareció en un día como entidad política.

Esta ley era, bajo dos puntos de vista, inconstitucional.

Es verdad que la ley de 23 de Enero de 1825, no tenía todos los caracteres de una Constitución; pero tenía todos los caracteres de una ley fundamental transitoria: en ese carácter fué dictada por el Congreso, y en él fué aceptada por las provincias, a cuyo examen había sido sometida. Ella establecía que las provincias gozarían de sus instituciones locales entretanto que la Constitución no fuera dictada; y que la Constitución, y por implícita consecuencia, todas las leyes de carácter constitucional, que el Congreso dictara antes de ser puesta en vigencia, deberían ser sometidas al examen de las provincias.

La ley de capital destruyó las instituciones locales de Buenos Aires. Por consiguiente, antes de la época en que según las promesas mismas del Congreso y según la ley fundamental, era lícito allanarlas.

Además, si una ley como la que establecía la capital y transformaba por completo todas las condiciones de la provincia más rica y populosa de la República, no era una ley de carácter constitucional, sería imposible determinar qué leyes tienen esas condiciones; fuera de que ella se re-





lacionaba con la que creó el poder ejecutivo permanente.

Por consiguiente, ambas debían ser sometidas, según lo establecía la de 1825, a la aprobación de las provincias.

No lo fueron: eran, pues, doblemente inconstitucionales.

La provincia de Buenos Aires, no obstante todo esto, se sometió.

La Constitución se dictó: fué rechazada: la nación se disolvió.

El gobernador de la provincia de Buenos Aires quedó, por estipulaciones interprovinciales, encargado de las relaciones exteriores; y son conocidas todas las variantes de estas instituciones, hechas hasta 1852, de acuerdo o en transgresión del tratado de 1831, conviniendo, sin embargo, en un resultado inalterable: conservar en Buenos Aires el centro principal de los negocios nacionales.

En 1853 el Congreso constituyente puso en la Constitución un artículo que decía así: "Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la Confederación por una ley especial."

Importaba esta cláusula la reproducción de la ley de 1826; y la provincia de Buenos Aires (ya separada del resto de la nación por otras causas que no es oportuno ni prudente rememorar aquí), encontró en ella un motivo especial de repugnancia hacia el Estatuto en general.

Entretanto, habíase resuelto que las autoridades de la Confederación residirían en la ciudad



de Paraná, federalizándose al efecto todo el territorio de la provincia de Entre Ríos, combinación que subsistió hasta 1859, en que se devolvió a aquella provincia su categoría de independiente, y se limitó el territorio federalizado al departamento del Paraná.

En 1860, la Constitución fué revisada y el artículo 3.º se reformó siendo redactado en la forma transcrita. Quedó entretanto residiendo la autoridad nacional en la ciudad de Paraná, con la jurisdicción definida de 1859.

La intervención nacional de 1861 en la provincia de Buenos Aires, dió por resultado la caída de las autoridades federales; y su restablecimiento por nueva convocatoria hecha por el gobierno de Buenos Aires a un Congreso que se reunió en 1862 en esta capital.

Ese Congreso dictó una ley por la cual se establecía que las autoridades nacionales residirían en Buenos Aires, federalizándose todo el territorio de la provincia.

La ley fué sometida a la aprobación de la legislatura provincial; y Buenos Aires, menos sumisa y paciente que en 1826, la rechazó.

Entonces se acordó, — habiéndose previamente aprobado las bases de un arreglo en la legislatura provincial y la nacional, — una combinación formulada en la ley llamada del compromiso, que rigió desde 1862 hasta 1867.

Por ella se declaraba residencia interina de las autoridades nacionales la ciudad de Buenos Aires y se les confería jurisdicción sobre el municipio de la capital: debiendo, sin embargo, ser esta



ciudad al mismo tiempo capital de la nación y capital de la provincia y teniendo las autoridades provinciales plena y exclusiva autoridad sobre aquellos de sus establecimientos fundados y sostenidos por la provincia aunque estuvieran situados en la ciudad.

La ley debía ser revisada a los cinco años de dictada; pero no habiéndolo sido, el poder ejecutivo nacional en un decreto de 7 de Octubre de 1867 y circular dirigida a los gobiernos de las provincias, en 8 de Octubre de 1867, declaró caduca la ley en cuanto confería jurisdicción a la autoridad nacional sobre el municipio de Buenos Aires; y añadió que en uso del derecho que los poderes nacionales tienen de residir en cualquier punto del territorio argentino, escogía como residencia la ciudad de Buenos Aires, hasta que el Congreso dictara la ley de capital permanente.

Varias leyes han sido, en efecto, aprobadas de entonces acá por el Congreso, pero han sucumbido bajo el veto del poder ejecutivo.

**65.** ¿Es esto un bien?... ¿Es esto un mal?...

La cuestión no es susceptible de una solución en que la política y la ciencia concuerden. Al contrario, su solución científica y trascendental, está en plena contradicción con su solución política y transitoria.

Sin embargo del ejemplo de Suiza, el gobierno federal (como lo han reconocido los Estados Unidos de América, y como es de evidencia racional), no puede estar bajo el influjo del interés local, sea que las autoridades de una provincia le sirvan lealmente o no; porque en cada provin-



cia se condensan intereses tradicionales, fuerzas, preocupaciones, formas y medios de vida especiales que ejercen presión sobre la autoridad; y por consiguiente, la privan de gran parte de su libertad de acción.

Y es particularmente cierto, que dadas las condiciones económicas en que la República Argentina se encuentra, Buenos Aires puede llegar a absorber por su población, por su riqueza y por su influencia política, al resto de la República Argentina.

En el Congreso Nacional, Buenos Aires tiene la cuarta parte de la representación en la rama más popular de la legislatura. Tiene un número de votos proporcional en la elección de presidente y vicepresidente de la República. Y sin leyes prudentísimas que traten de distribuir la población, de atraer inmigrantes, de favorecer la industria, de crear grandes incentivos facilitando la propiedad y el bienestar en todo el interior del país; sin leyes, en una palabra, que interrumpan este fenómeno, alarmante ya, de que las grandes masas de inmigrantes que acuden a la República se afoquen en Buenos Aires, o a lo sumo, en el litoral, entretanto que queda despoblado el interior del país; no está remoto el día en que la mitad de la población de la República esté reconcentrada en Buenos Aires y, por consiguiente, tenga Buenos Aires la mitad de la representación en la Cámara de Diputados y poco menos de la mitad de los votos en la elección de electores de presidente y vicepresidente de la República.



Esto sería verdaderamente monstruoso, y cardinalmente contrario al gobierno federal (1).

Y uno de los medios de neutralizar la excesiva influencia que una capital de estas condiciones pudiera tomar sobre los pueblos, sería cumplir lo que el artículo 3 de la Constitución establece; es decir, fundar una capital de la nación, donde tengan su residencia las autoridades federales, libres de la presión de un centro de influencia y de intereses particularistas, a cuya fuerza se añada el prestigio que acompaña a la dignidad y rango de capital.

Pero aunque ésta es la solución que la reflexión científica y la previsión del porvenir sugieren al hombre pensador, la solución inmediata y transitoria, que es la política, no coincide con ella.

No sería prudente, en la situación actual de la República, trasladar el asiento de las autoridades federales de Buenos Aires a un territorio que revista condiciones completamente diversas de las de esta ciudad.

En la República Argentina la ley no tiene imperio... En la República Argentina hierven fermentos anárquicos, de un extremo a otro...

La provincia de Buenos Aires, y sobre todo la ciudad capital, es un centro eminentemente mercantilista.

Es verdad que el mercantilismo enerva fibras nobles; es verdad que despoja el alma de grandes ideales y destruye altísimos resortes en los

---

(1) Véase *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II, Apéndices J y K, páginas 338 y 357. — (N. del E.).



caracteres; pero es verdad también que pacifica, y en ningún centro de la República Argentina actúa este elemento pacificador tan intensamente como en la ciudad de Buenos Aires.

Por esto el gobierno federal, ya que la República Argentina se encuentra en un estado de inquietud y de casi constante anarquía, en ninguna parte está más resguardado contra las subversiones populares y contra todo movimiento sedicioso y revolucionario que en la ciudad de Buenos Aires.

De consiguiente, la solución transitoria y política de la cuestión difiere de su solución trascendental y científica en virtud de circunstancias características que no se pueden perder de la mira, cuando se quiere legislar adecuada y prudentemente (1).

---

## CAPITULO VII

SEGURIDADES CONSTITUCIONALES DE LA UNIDAD NACIONAL.—  
EXEGESIS DEL PREAMBULO DE LA CONSTITUCION. — ESTUDIO DE SUS ARTICULOS 7, 8, 9, 10, 11, 12 Y 16. — RESUMEN DE LAS MATERIAS DE LEGISLACION UNIFORME DE LA NACION.

**66.** Para percibir sobre cuán sólidos fundamentos reposa la unidad nacional argentina, basta tener en cuenta el origen de la Constitución.

---

(1) Véase el Apéndice A., complementario de esta materia.  
— (N. del E.)



Como al tratar capítulos anteriores del programa, he indicado ya la formación histórica de la Nación, prescindiré aquí de toda esa vasta parte del asunto, para contraerme a la exégesis de los textos constitucionales.

**67.** La Constitución argentina está dada en nombre de la soberanía nacional: “Nos, los Representantes del pueblo de la Nación Argentina, dice el preámbulo, ordenamos, decretamos y establecemos la presente Constitución.”

Y concuerda, en cuanto al carácter general que de esa circunstancia arranca, con el preámbulo y el texto de la Constitución de los Estados Unidos de América.

La nación forma un cuerpo de Estado distinto de las provincias y superior a ellas. Nuestra Constitución, como la de Norte América, determina imperativamente la capacidad de las provincias, y los límites dentro de los cuales esa capacidad debe contenerse; así como fija todas las reglas que deben presidir a sus relaciones, según queda expuesto en el capítulo 5.º del presente resumen. (1)

**68.** Diferénciase, pues, cardinalmente, nuestra Constitución, de otras análogas existentes en el continente americano.

La Constitución de Nueva Granada no determina, por autoridad de la soberanía nacional, los límites de la capacidad provincial: la autoridad de los Estados está subordinada allí a reglas establecidas en virtud de estipulaciones de parte de

---



los Estados. El límite no es fijado por ley, sino por compromiso. Así el capítulo referente a esta materia, dice simplemente, que los Estados *se comprometen* a no legislar en tal sentido; a limitar el ejercicio de su soberanía o de su autoridad, bajo tales o cuales reglas convencionales.

69. Sin embargo, no hay perfecta identidad entre el carácter de la soberanía nacional en la República Argentina y en los Estados Unidos, como no la hay tampoco en los textos constitucionales.

El nominativo del preámbulo de la Constitución argentina es éste: *Nos, dice, los representantes del pueblo de la Nación Argentina.*

La de los Estados Unidos dice: *Nos, el pueblo de los Estados Unidos.*

Quiere decir que la Constitución de los Estados Unidos no fué dada por el Congreso Constituyente como representante de una entidad soberana preexistente; fué dada por el pueblo; y el Congreso de Filadelfia, en efecto, no hizo otra cosa sino proyectar la Constitución, la cual se convertiría en ley por la aquiescencia que los Estados le prestaran, y ella misma preveía que no debía ser puesta en vigencia sino después de que nueve de los trece primitivos Estados de la Confederación, la hubiesen aprobado y tan sólo sobre los Estados que la hubiesen aceptado; por donde el Estado de Massachusetts permaneció durante años fuera de la Unión por no haberla ratificado solemnemente.

Así, la entidad de derecho denominada los





*Estados Unidos de América*, fué creada por el pueblo al tiempo de *aceptar* lo Constitución.

La Constitución argentina tiene diverso carácter.

Ella no ha sido dada por el pueblo: ha sido dada por el Congreso, o como dice el preámbulo, por los representantes del pueblo.

La Asamblea Constituyente al dictarla, invoca el nombre de la Nación Argentina, como si la Nación Argentina tuviera una existencia anterior, puesto que estaba jurídicamente representada por ella.

No pueden interpretarse de otro modo las palabras del preámbulo; y así vemos que la Constitución no fué sometida a la aprobación popular.

El Congreso reunido en 1824, cediendo a las pasiones borrascosas que por entonces imperaban en la nación con tendencia eversiva de todo vínculo de nacionalidad sólido y vigoroso, sometió a la aprobación del pueblo la ley fundamental de 23 de Enero de 1825; le consultó en 1826 sobre la forma bajo la cual había de organizarse el sistema representativo republicano de gobierno; y por último, le sometió la Constitución unitaria dictada en 1827.

A pesar de la época dolorosa que en seguida de aquellos instantes atravesó la República Argentina, parece que el sentimiento de la solidaridad nacional y de la unidad patria, se hubiera vigorizado en razón directa con lo acerbo de las amarguras por qué el país pasara; porque vemos al Congreso de 1853 prescindir de todos aquellos antecedentes, y decretar por sí solo la Constitu-



ción, dándole una fuerza efectiva y obligatoria desde el momento en que fué promulgada.

70. Por consiguiente, entre la Constitución argentina y la de los Estados Unidos, consideradas ambas bajo este punto de vista, hay semejanza y hay desemejanza.

Hay semejanza por cuanto ambas emanan del poder de una misma entidad soberana: la nación.

Son desemejantes, porque según se desprende del preámbulo y de los procedimientos bajo los cuales la Constitución norteamericana fué dictada, la unidad nacional nació en Norte América de la Constitución; y según el preámbulo y las circunstancias y proceder en cuya virtud fué dictada la Constitución argentina, la nación ha preexistido a la Constitución.

Por eso la Constitución obligaba al pueblo y a las provincias desde el momento en que fué promulgada.

Y esta doctrina no sólo estriba en el texto comentado, sino en hechos que es doloroso no poder recordar prolijamente aquí; pero que es más doloroso aún que hayan ocurrido. La ley de 1859 autorizando al poder ejecutivo para resolver, por la razón o la fuerza, en el sentido de la integridad nacional, la cuestión entre Buenos Aires y la Confederación es una prueba clara de que ella estaba vigorosamente arraigada. Precediendo la *existencia* de la nación a su *organización* constitucional, ninguna provincia tenía derecho de esquivar su deber de prestar aquiescencia completa, íntegra y rápida a la ley fundamental del país.



Y es entendido que cuando aludo a aquellos tristes acontecimientos, no juzgo sino de las formas externas de la legalidad y prescindo por entero de la razón o sinrazón, que asistiera a los hombres y a los partidos en lucha, respecto de las cuestiones, extrañas al orden legal, aunque afectaran gravemente la conciencia cívica y la prudencia patriótica, que fueron, al cabo, las que la encendieron y dieron pábulo por cerca de diez años.

71. Pero, contra la doctrina que acabo de exponer se levantan varias objeciones que es menester desatar.

72. En primer lugar se arguye en el *preámbulo*, después de mencionar el centro de autoridad que dicta la Constitución, dice que está formado *por elección y voluntad de las provincias*, siendo consecuencia de esta confesión que la unidad nacional ha sido formada en virtud de estipulaciones de Estados soberanos; y que los miembros del Congreso constituyente no eran representantes del pueblo de la Nación Argentina, sino que eran representantes de las provincias.

Esta objeción tiene poquísimo valor. Que la unidad nacional ha existido con anterioridad a la Constitución, lo demuestra concluyentemente la historia; pero es cierto que la soberanía de la nación no siempre ha sido obedecida; y que en medio de los disturbios civiles las facciones han desgarrado la patria bandera, y las provincias, como hijas dispersas, se han sublevado contra la madre común, han desconocido su poder y se han encerrado en su egoísmo, por más que lo hayan



pagado caro en sangre, en miserias e ignominias. Sin embargo, jamás en medio de los mayores conflictos, ni de la anarquía más tenebrosa rompieron por entero su tradición, ni renegaron locamente de ella, de sus deberes y de sus glorias; antes cuidaron de preparar la reconstrucción, no de la nacionalidad inalterable y ufanamente afirmada, sino de los órganos de poder de la nacionalidad; es decir, que proveyeron medios de reorganizar las autoridades nacionales en la primera hora plácida y propicia que el porvenir les deparara!

El principal, y que refundía todos, era convocar un Congreso, en cuyo seno tuvieran todas una representación igual.

A estos antecedentes alude la cláusula constitucional al decir que los representantes estaban reunidos "*por voluntad y elección de las provincias.*"

Luego, esa cláusula conduce a demostrar la legitimidad del mandato, y la legitimidad de los procedimientos del Congreso, de acuerdo con el derecho público vigente condensado en el tratado de 1831.

Y tanto más resalta esta verdad si se observa que por disposiciones explícitas del Estatuto, en las convenciones reformadoras de la Constitución, el pueblo debe estar representado en razón numérica; lo cual no sucedería si la Constitución tuviera el carácter que le atribuyen los que niegan la doctrina resultante, a mi juicio, de la exégesis de las primeras palabras del preámbulo.

73. La segunda objeción contra esta doctrina tiene por punto de apoyo la invocación hecha



en el preámbulo mismo, de pactos preexistentes. — El texto dice: Nos, los Representantes de la Nación Argentina reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, *en virtud de pactos preexistentes, etc.*

Hay que observar, ante todo, que la cláusula no tiende a esclarecer y complementar ni lógicamente ni gramaticalmente la que dice: *las provincias que componen la nación*, sino la que dice: *los representantes... reunidos en Congreso General Constituyente.*

Significa, pues, que el Congreso está reunido, no sólo por voluntad y elección de las provincias, sino también en virtud de pactos preexistentes.

Ahora, los pactos a que hace referencia son el de 23 de febrero de 1820 entre Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires; el de 27 de noviembre de 1820, entre Santa Fe y Buenos Aires; los de 1822 entre todas las provincias litorales; el de 1827 entre todas las provincias litorales y la provincia de Córdoba; los de 1829 y 1830 entre Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Corrientes; el de 1831 estipulado primitivamente entre las cuatro provincias litorales y llamado por eso *Tratado cuadrilátero*, y extendido después como compromiso y ley fundamental, aunque interina, de la Confederación Argentina, a todo el resto de la República; y por último el de 1852, celebrado en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, a fines del mes de mayo, entre los gobernadores de las provincias para determinar la forma en que debía ser convocado



y en que debía reunirse y funcionar el Congreso General Constituyente.

Ahora bien: ¿cuáles son las ocasiones en que esos pactos han sido estipulados entre las provincias, y qué es lo que ellos sustancialmente establecen?

74. El de 23 de febrero de 1820 fué ajustado por Buenos Aires, con Santa Fe y Entre Ríos, inmediatamente después que los caudillos de estas provincias, capitaneando las masas populares, derribaron el Directorio y el Congreso desatando la Constitución unitaria de 1819 y protestando contra el proyecto que el Congreso agitaba respecto de la coronación de un rey del Río de la Plata y Chile.

El de 27 de noviembre de 1820 entre Santa Fe y Buenos Aires corresponde a la conclusión del segundo acto de aquel drama tan complicado y trágico de nuestra historia.

Los caudillos del litoral en la primera invasión hecha a Buenos Aires, derribaron con el Directorio y con el Congreso, todos los obstáculos que hasta entonces se oponían al pleno desenvolvimiento y radicación completa de la fuerza democrática, como base definitiva del gobierno que debía ser constituido en el país.

Las invasiones terminadas por el pacto de 27 de noviembre de 1820 tenían un carácter diverso. En ellas se proponían los caudillos extender su influencia para afirmar su imperio sobre todo el litoral, y por consiguiente renegar de una manera ruinosa y sangrienta de los mismos principios que ostensiblemente invocaban donde violenta-



mente se habían reunido y aglomerado sus fuerzas para derribar al Congreso y Directorio.

Habían ejecutado esos actos en nombre de la federación; y en nombre de la federación querían aplastar la naciente autonomía de la provincia de Buenos Aires.

La figura gloriosa de Manuel Dorrego, del gobierno del general Rodríguez que siguió de aquellos acontecimientos, se levanta en aquel momento, condensando las fuerzas para consolidar la base del verdadero sistema federal que los pueblos ansiaban, por instinto, por arrebatamiento... no sé por qué, pues al cabo, no tenían de él una noción ni aún medianamente clara y correcta.

Los pactos de 1822 fueron hechos cuando las provincias litorales y la de Córdoba, siguiendo la iniciativa de Buenos Aires, renunciaban a la idea de reunir un Congreso, cuyos diputados habían comenzado a llegar ya al sitio de la convocatoria, y que debía funcionar en la provincia de Córdoba en virtud de los pactos anteriores.

Llegó a formarse en aquellos días en la provincia de Buenos Aires un centro de acción desvinculado de los antiguos partidos y que debía ser en la historia de nuestras divisiones políticas el eslabón entre los partidos de la primera década revolucionaria, y los grandes partidos constitucionales, el unitario y el federal, en que la clase pensadora debía dividirse poco más tarde. En este conjunto de hombres de diversas opiniones y antecedentes, predominaba el propósito de esquivar por entonces la reorganización nacional,



por recelos de que un nuevo ensayo, que probablemente habría de fracasar, desacreditara aún más la nacionalidad, y retardara por un tiempo indefinido el momento anhelado de organizarla sólida y vigorosamente. Prefirieron rehacer el orden institucional de las provincias que contaban con elementos suficientes para ello, y preparar en virtud de una mejora de las instituciones locales, la reconstrucción nacional sobre mejores bases y con mayores probabilidades de éxito en lo futuro. De ahí que retirara la provincia de Buenos Aires e invitara a las demás provincias a retirar los diputados que comenzaban a reunirse para el Congreso de Córdoba. Entonces se celebró el pacto de 1822.

Los de 1827 entre las provincias del litoral y la provincia de Córdoba, fueron ajustados inmediatamente después de haber sido rechazada por los caudillos, por las masas y aún por gran parte de la opinión ilustrada, en los centros provinciales, la Constitución unitaria.

La ley fundamental de 1825, establecía que la Constitución sería sometida a la aprobación de las provincias; de modo que el rechazo de la Constitución de 1826 la dejaba como base y regla de la nacionalidad; y parece que era lógico, y ajustado a los principios, que el Congreso se hubiera amparado de ella para conservar la unidad, o bien reformando la Constitución en el sentido en que la exigía la opinión predominante, o bien postergando definitivamente su sanción definitiva.

No sucedió así.





Un miembro de aquel Congreso declaraba treinta y tres años más tarde, en una ocasión solemne, que el Congreso votó la disolución de la nacionalidad.

Y bien: ni el ilustre Congreso de 1827, ni el furor de las masas, ni la lanza de los caudillos, ni todas las malas pasiones desencadenadas, ni los errores sombríos, ni las mentiras siniestras que se amontonaban entonces sobre el horizonte nublado de la patria, fueron bastante poderosos para ahogar la vitalidad nacional, que ha triunfado de las tempestades y de los desastres.

Los pueblos en aquellos momentos de conflicto proveían la manera de conservar al menos el nombre y los símbolos de nuestras tradiciones, y la personalidad del país ante el extranjero; y de reconstruir en algún día, aunque fuera remoto y tardío, la antigua patria de nuestros padres!

Los pactos de 1829 y 1830, son estipulados en medio de mayores aflicciones que el de 1827.

La provincia de Buenos Aires, una vez disuelta la nación, había cambiado su personal de gobierno, entregando la dirección de los negocios públicos al partido federal.

Habíase tratado, por el pacto a que acabo de aludir, de proveer al gobierno interino de las relaciones exteriores y a la futura organización nacional.

Todos sabemos cómo terminó aquella situación política, con la muerte de Dorrego y la venganza de Rosas.

En medio de las atroces iniquidades que ensangrentaban y avergonzaban a todas las pro-



vincias, las del interior como las del litoral, allí donde campeaba Quiroga, como donde campeaban Rosas y sus secuaces, fueron hechos los pactos de 1829 y 1830. El de 1831 respondía a una situación análoga.

**75.** En diferentes ocasiones he tenido oportunidad de explicar a qué necesidades se trató de responder por medio de las estipulaciones en ellos contenidas.

El pacto en San Nicolás de los Arroyos en 1852, no fué otra cosa sino un medio, acertado o erróneo, (lo cual no discutiré ahora), de proveer al cumplimiento del de 1831, y a la ejecución de todos los designios que los pueblos habían manifestado tener al tiempo de contrar las obligaciones en él estipuladas.

**76.** Expresadas las ocasiones en que cada uno de esos actos ha sido pactado, sólo me resta explicar lo que ellos establecen.

Sustancialmente cinco cosas.

Establecen en *primer lugar* que las provincias eran soberanas entretanto que la nacionalidad argentina no fuera reconstituída bajo un gobierno federal.

*Segundo:* que unidas o dispersas, formaban parte integrante del Estado, llamado la República Argentina.

*Tercero:* que las relaciones exteriores serían manejadas uniformemente por un solo funcionario.

*Cuarto:* que las provincias se debían recíproco auxilio, y eran solidarias en tradiciones y en intereses.



Y *quinto*: que en un día favorable, cuando la paz hubiese venido a los pueblos, las pasiones se hubiesen serenado y se hubiesen ilustrado los espíritus, un Congreso, en que todas las provincias serían representadas, dictaría una Constitución, es decir, organizaría el gobierno federal y fijaría las reglas a que debiera subordinarse, y las que hubieran de presidir las relaciones interprovinciales, y las relaciones de las provincias con la nación.

Por consiguiente, no puede fundarse contra la doctrina que sustento, objeción seria, invocando la cláusula de la Constitución en que se mencionan los pactos preexistentes como base de la ley fundamental de la nación.

77. La tercera objeción se funda en una cláusula del artículo 104, o mejor aún, en una palabra de una cláusula del artículo 104. Este artículo dice: “Las provincias *conservan* todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, etc.” De aquí concluyen algunos que la masa de atribuciones de que disfruta el gobierno de la nación deriva de delegaciones voluntarias y limitadamente hechas por las provincias.

Pero este argumento cae por completo si se observa: que no dice la Constitución que las provincias conservan el poder que no hayan ellas delegado al gobierno federal, sino el poder que no haya sido delegado por la *Constitución*; y como la Constitución no está dada en nombre de las provincias, sino en nombre de la nación, se sigue que la autoridad que las provincias conservan, es conservada por asentimiento de la auto-



ridad nacional, no por libre reserva de su parte.

Además, no usaría la Constitución la palabra *conservan*, si la cláusula tuviera ese sentido; diría: las provincias *se reservan*; y sólo usa del verbo conservar, que se presta al equívoco que trato de despejar, porque las provincias, en efecto, según el tratado de 1831, poseían *de facto* esa autoridad en el momento en que el Estado nacional fué definitivamente constituido. (1)

78. La última cláusula del mismo artículo, dice... "y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

Si no trajéramos a cuenta los antecedentes que produjeron la inserción de esa cláusula en la Constitución, (que no pertenece al texto primitivo sino que fué sugerida por la Convención revisora de Buenos Aires en 1860), sería realmente capaz de inducir a error; pero una vez esclarecido su origen, la dificultad desaparece.

En cumplimiento de la ley de 1859, a que ya hice referencia, el gobierno federal argentino declaró la guerra a la provincia de Buenos Aires y venció su ejército. La provincia de Buenos Aires celebró entonces un pacto de *pacificación*, (no de *incorporación*), con el gobierno argentino, (y no con las demás provincias), con fecha 11 de noviembre de 1859.

La Constitución establecía, entre otras limitaciones impuestas a las provincias, que no podían

---

(1) Véase el tomo II de esta *Curso*, Capítulo VI, § III, página 177 § IV, página 183, y apéndice L, página 369. — N. del E.



establecer Bancos con facultad de emitir billetes sino con consentimiento del Congreso.

La provincia de Buenos Aires, interesada en conservar plena y perpetua libertad para manejar su Banco de Estado, tan útil para sus intereses financieros como para las necesidades mercantiles y económicas de la población, solicitó que por el pacto de 11 de noviembre se le asegurara este derecho; y el gobierno federal así lo otorgó y así fué estipulado.

En la Convención revisora de la Constitución, renació el temor de que, siendo como eran entonces, vivísimos los antagonismos locales, el Congreso federal pudiera, después de verificada la reintegración nacional, cercenar en algo las facultades de Buenos Aires respecto de su Banco; y se quiso precaver esta eventualidad convirtiendo la promesa de 11 de noviembre en una garantía constitucional.

Por no formularla netamente, en su sentido particiular y recto, asegurando a Buenos Aires el derecho de conservar, gobernar y administrar su Banco de Estado, se empleó una frase más enfática, pero que precisamente, por ser más retórica y general de lo que debiera, envuelve una verdadera anfibología, y poco menos que un contrasentido en el texto constitucional.

De todos modos, se ve que no tiene sino un sentido restringido, según los antecedentes históricos que acabo de mencionar; y que por consiguiente carece de valor el argumento fundado en su presencia en el texto constitucional.

79. Así que después de examinar el valor de



todas estas objeciones, me ratifico en lo establecido: — la unidad nacional es indivisible: — la Constitución no deriva de las provincias: la Nación Argentina antecede a la Constitución; y las garantías que la unidad nacional recibe de su origen están además fortificadas por instituciones destinadas a evitar que ella se relaje, se debilite o se corrompa.

80. El artículo 7.º de la Constitución estatuye que los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás; y que el Congreso puede determinar por medio de leyes generales la forma probatoria y el valor legal de esos actos.

Este artículo envuelve dos doctrinas: La primera, es que las provincias, en cuanto son entidades políticas iguales por su origen, por su naturaleza, y subordinación a una ley común, son solidarias entre sí. Segunda: que la soberanía nacional puede organizar las relaciones que recíprocamente han de mantener.

81. El artículo 8.º dispone que todas las franquicias, todos los derechos, y todos los privilegios que bajo título de ciudadano disfruta un individuo en una provincia, le están asegurados en todas las demás, por garantía de la soberanía nacional, que como las garantías por ella dadas, está a su turno protegida por la autoridad judicial de la nación.

82. El mismo artículo dispone que la extradición de criminales es una obligación recíproca entre todas las provincias; es decir, que todas las autoridades de provincia están estrictamente



obligadas a prestarse mutuo auxilio para la ejecución de las leyes y para la conservación del orden en sus respectivos territorios. Si las provincias pudieran conceder asilo a los criminales fugitivos de la autoridad de otra provincia, es claro que sería fácil eludir la acción de los tribunales, huyendo de una a cualquiera de las limítrofes; pero no es eso tan repugnante ni choca tanto al sentido común, como la perspectiva de que pudiera existir una nación organizada federativamente en que las provincias por una cláusula constitucional están obligadas a garantizar la administración de justicia, a asegurar el orden y los beneficios de la libertad y de la paz pública, y en que, sin embargo, no se prestaran auxilio y fuesen considerados los territorios contiguos como territorios extranjeros, y las autoridades vecinas y hermanas como autoridades extranjeras y sin vínculos ni solidaridad entre sí.

83. Constituyen también un orden solidario entre todas las provincias las relaciones de la producción y del cambio interior en el país.

Según el artículo 9.º, no habrá en la nación más aduanas que las nacionales en las cuales han de regir las tarifas que establezca el Congreso.

Según el artículo 10, es libre en el interior de la República la circulación de todos los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases despachadas en las aduanas exteriores.

Según el artículo 11, los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera así como los ganados de toda especie, que pasen por terri-



torio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias de transporte; y ningún otro derecho, añade el mismo artículo, podrá ser establecido, bajo cualquier denominación que sea, que tienda a dificultar el tránsito de las mercaderías.

Según el artículo 12, los buques destinados de una provincia a otra no estarán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito; sin que en ningún caso, añade, puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro por medio de leyes o reglamentos de comercio.

Según el artículo 26, la navegación de los ríos interiores es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional.

**84.** Brevísimas palabras tendré que añadir para comentar en su conjunto todos estos artículos, cuya unidad de pensamiento es inmediatamente perceptible.

El orden común fundado por ellos y definido por la soberanía nacional, impone restricciones a las provincias y a la nación.

Impone restricciones a las provincias, en dos sentidos: en cuanto les estorba legislar sobre materias mercantiles, concordantemente con otras disposiciones ya comentadas, ni imponer trabas de ninguna clase, bajo cualquier pretexto o forma, a la circulación de los valores por razón de estar en el comercio, según los artículos 10 y 11; — y en cuanto les estorba imponer iguales trabas al





tráfico de los artículos por razón de tránsito, en los artículos 12 y 26.

Impone también restricciones a las autoridades federales. Es permitido reglamentar la navegación de los ríos interiores, pero no es lícito, a título de reglamentar la navegación, prohibirla ni aún indirectamente, es decir, gravándola de suerte que la garantía constitucional viniera a ser por completo frustrada. Es más generosa que cualquiera otra legislación del mundo, la Constitución argentina, cuando abre sin restricción, los ríos interiores a todas las banderas. Esta garantía dada al desarrollo ulterior de la riqueza pública y a la libre comunicación de los intereses morales y materiales, entre nuestro país y el extranjero, ha querido la Constitución que en ningún caso pueda ser cercenada por el ejercicio de la facultad reglamentaria que tienen los poderes constituidos de la nación.

La nación puede también, en ejercicio de la autoridad conferida por la Constitución, habilitar puertos; pero no puede crear privilegios a favor de ningún puerto establecido, ni puede crear ni habilitar un puerto en condiciones más favorables que los demás reconocidos o establecidos por la ley.

Por todos estos medios estrecha los intereses de todos los argentinos; los vincula, uniforma la vida económica del país con una prolijidad que no supera, ni aun iguala, ninguna otra constitución federativa, sin excluir de este juicio la de los Estados Unidos de América.

85. En suma: la unidad nacional deriva de la formación histórica de la República Argentina y del origen jurídico de su estatuto constitucional; y está garantizada por la unidad social; bien como la unidad social está garantizada: *primero*, por la uniformidad de legislación en materia civil y penal, como la establecen el inciso 11 del artículo 67 y el artículo 108 de la Constitución; *segundo*, por las reglas de reciprocidad que obligan a las provincias a prestar fe a los actos públicos de las demás, según lo establece el artículo 7.º; *tercero*, por la igualdad estricta de derecho de los respectivos vecinos, y su común obligación de auxiliarse para hacer efectivo el imperio de las leyes en sus respectivos territorios, según el artículo 8.º; *cuarto*, por la identidad de reglas que imperan sobre la vida económica y la organizan hasta convertirla en un campo de acción común y de intereses indivisibles, según lo establecen los artículos 9, 18, 11, 12 y 26. (1)





## CAPITULO VIII

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION NACIONAL. — FILOSOFIA DE ESTA REGLA DE ORGANIZACION Y GOBIERNO. — MEDIOS DE HACERLA EFECTIVA. — CONFLICTOS. — MEDIOS DE RESOLVERLOS. — SUPREMACIA DE LAS LEYES NACIONALES: EXPLICACION DE ESTE PRINCIPIO. — CARACTER LEGAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

**86.** Precisadas a conservarse y desenvolverse, todas las naciones experimentan vivísima necesidad de constituir algún centro de dirección, capaz de desafiar el tiempo y las mudanzas de la opinión y los conflictos de los intereses, permaneciendo inalterable, para que sea núcleo de atracción de todos los elementos que las componen, y foco impulsivo de las fuerzas, por cuyo ejercicio han de incrementarse y prosperar.

No tiene otro origen el establecimiento de las monarquías, regulares o degeneradas; y hasta los despotismos anómalos obedecen con frecuencia al sentimiento de una necesidad análoga y dolorosa en los pueblos fatigados por la anarquía y los desórdenes.

En los gobiernos de forma mixta del tipo inglés, este centro superior es la corona.

Así, aunque el poder de los representantes de la nación sea legalmente ilimitado en aquel país, y aunque llegue, como todos los jurisconsultos lo reconocen, hasta investir la facultad de cambiar el orden de sucesión a la corona, tiene, sin embargo, esta limitación: la imposibilidad de abolir la dignidad real; porque ella constituye el gran elemen-



to conservador, la parte imponente de la Constitución, como decía Bageot.

En los gobiernos de forma republicana, necesitan las sociedades encontrar algo que reemplace por su carácter de permanencia y de superioridad indiscutida o indiscutible, el papel que la corona representa en los gobiernos de forma mixta: es el que incumbe a la Constitución.

La Constitución ha de ser, por consiguiente, inalterable; o sólo ha de poder ser alterada por actos de la misma entidad que la define, y por medios congruentes con el principio republicano y con la ley de la conservación social.

87. Pero hay algo más. La Constitución necesita revestir una fuerza efectiva suficiente para doblar todo cuanto pueda contrariarla, para allanar por su propia acción, todos los estorbos que puedan interponerse a su paso. Por eso, la Constitución Nacional argentina, que ha querido crear una unidad superior a las unidades políticas formadas por las provincias, y en una ley constitucional el centro superior de atracción y dirección de la vida política y económica del país, ha creado un Estado nacional; y creando un Estado nacional ha formado un gobierno con acción tuitiva y coercitiva sobre las personas y las cosas.

88. Pero en un régimen federal se interponen las provincias entre la Nación y las personas.

Las provincias son verdaderas corporaciones investidas con grandes facultades políticas. Los habitantes del territorio de la República pertenecen, pues, a dos corporaciones: a la corporación nacional y a la corporación provincial; y no se



puede concebir que obedezcan simultánea y conjuntamente a dos reglas que estuvieran en contradicción.

Y como de esta contradicción no podría resultar otra cosa (caso de que por alguna eventualidad se realizara) sino la anarquía y el desorden, es menester proveer a los medios de que las provincias, en ningún caso, estatuyan en contra de la Constitución Nacional; y se siguen de aquí dos consecuencias: *primera*, que las disposiciones de la Constitución Nacional son tan obligatorias para las provincias consideradas en su capacidad legal, como para los individuos congregados en el seno de cada una de ellas; y *segunda*, que la legislación de todas las provincias debe adaptarse y subordinarse a la Constitución Nacional. En virtud de todas estas necesidades, la Constitución es la ley suprema del país, como lo declara el artículo 31, cuando dice: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso, y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquie-  
”ra disposición en contrario que contengan las  
”leyes o constituciones locales”.

**89.** En la marcha ordinaria de la vida política puede suceder que la subordinación de derecho que las provincias están obligadas a guardar respecto de la Constitución Nacional, desaparezca de hecho.

La Constitución ha establecido los medios de proveer a las dificultades surgentes de estos con-



flictos, confiriendo a la Suprema Corte de Justicia Nacional la facultad necesaria para definir, esclarecer, interpretar y conservar permanente e inalterable la supremacía de la Constitución Nacional.

No es ésta la oportunidad de indagar cuáles son los procedimientos y solemnidades en cuya virtud puede llegar a ser sometida a su decisión una cuestión de constitucionalidad o inconstitucionalidad, es decir, sobre adaptación o no adaptación a la ley suprema, de una ley, Constitución o autoridad de provincia; bástenos recordar sumariamente la competencia que sobre este punto tiene.

La Suprema Corte de Justicia es el órgano más activo, más directo, más poderoso de la Constitución para conservar su supremacía, doblando todas las resistencias que a su imperio se opongan.

Y deduzco de aquí que si las provincias están estrictamente obligadas a respetar la Constitución Nacional en su legislación, en su administración y gobierno, están obligadas a respetar también las decisiones de los tribunales nacionales, porque ellas son reglas de jurisprudencia constitucional, que esclarecen y fijan el sentido positivo de la ley fundamental; a cuyo imperio están igualmente sometidos los tribunales locales en todos los asuntos que se rocen con el derecho constitucional.

90. La persistencia de los tribunales de provincia en prescindir de la Constitución y de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia que esclarezcan puntos dudosos de la Constitución, tiene correctivo en el procedimiento judicial mismo, es decir, en la reiteración de actos por los cua-



les la Suprema Corte intervenga a fin de rectificar los errores cometidos por los tribunales de provincia.

Puede suceder, empero, que las autoridades legislativas o ejecutivas, sobre todo en materia política, se obstinen en desacatar la Constitución; y el conflicto, en tal caso, es posible que llegue a convertirse en rebelión, y si es sostenido a mano armada, en guerra civil.

Esta hipótesis, como se advierte desde luego, está fuera del estudio que nos ocupa en este momento.

**91.** Debo añadir que no basta para la conservación de la unidad nacional, ni para que el Estado nacional desempeñe su papel, la supremacía de la Constitución.

La Constitución Nacional crea autoridades con fines generales y determinados.

Esas autoridades serían vanas e inconducentes si pudieran ser trabadas en el desempeño de sus funciones por leyes o instituciones de provincia.

La supremacía de la Constitución, por consecuencia, envuelve necesaria e imprescindiblemente la supremacía de las leyes dictadas bajo su imperio.

**92.** Por otra parte, la Nación adquiere derechos y contrae deberes por medio de contratos ajustados y estipulados por aquella autoridad que tiene la representación exterior del país, es decir, por la autoridad federal.

En cuanto la Nación contrae obligaciones por medio de tratados, y sobre todo cuando ellos afectan franquicias aseguradas a los ciudadanos de



los Estados extranjeros con quienes se contrata, los tratados establecen reglas de carácter permanente, y su observancia y ejecución leal comprometen el decoro y la seguridad nacional.

Por consiguiente, los tratados deben estar en las mismas condiciones que las leyes dictadas por el Congreso, es decir, deben formar, con la Constitución de la República, la ley suprema del país.

93. Y siendo así, se sigue que todos los conflictos que pueden ocurrir entre una ley o Constitución de provincia y una ley dictada por el Congreso, o un tratado estipulado por la Nación con un Estado extranjero, deben ser resueltos por la autoridad judicial de la Nación, lo mismo y en idéntico sentido que los conflictos entre una Constitución o una ley de provincia y la Constitución Nacional.

## CAPITULO IX

CONFLICTOS QUE PUEDEN SOBREVENIR RESPECTO DE LA EXTENSION TERRITORIAL DE LAS JURISDICCIONES. — LIMITES INTERPROVINCIALES. — LIMITES DE TERRITORIOS PROVINCIALES CON TERRITORIOS NACIONALES. — COSTAS MARITIMAS Y FLUVIALES. — ISLAS. — CANALES ARTIFICIALES. — CAMINOS Y FERROCARRILES QUE UNEN O ATRAVIESAN DISTINTAS PROVINCIAS O TERRITORIOS FEDERALES. — TELEGRAFOS. — COLONIAS.

94. La organización de un gobierno federativo es tan complicada y da ocasión a tantos conflictos de intereses y jurisdicciones, que difícil-





mente se puede, procediendo por medio de hipótesis o conjeturas, agotar su catálogo.

Sin embargo, muchos se pueden prever y están previstos; por lo cual es menester tratarlos, sea que la legislación argentina les dé solución, sea que debamos buscársela en el terreno de la doctrina, examinando la teoría que surge del derecho positivo de otras naciones, que, como los Estados Unidos de Norte América, se rigen por instituciones análogas a las nuestras.

**95.** Desde luego pueden ocurrir conflictos respecto de la extensión territorial de la jurisdicción, y sobre los derechos que respectivamente pertenecen al dominio del suelo y a la facultad de gobernar.

Consideradas en general estas cuestiones, son solubles por la acción judicial de la Nación, en virtud de varios principios.

Hemos visto ya que el inciso 14 del artículo 67 de la Constitución autoriza al Congreso para fijar los límites de las provincias, es decir, para establecer deslindes entre una provincia y otra u otras, y las provincias y los territorios nacionales.

Esta cláusula no sólo confiere una atribución al Congreso, sino que, además, establece implícita pero claramente la autoridad que debe resolver cualquier dificultad superviniente a la designación de límites, que no puede ser sino la que está encargada de resolver todas las cuestiones regidas por leyes nacionales.

Respecto de un límite, haya sido o no fijado por el Congreso, procede la intervención de los



tribunales nacionales, si la contienda tiene lugar entre provincias, porque el artículo 109 de la Constitución establece explícitamente que las provincias no pueden declararse la guerra ni hacerse hostilidades de ningún género, y que sus querellas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella; y si tiene lugar entre una provincia y la Nación, porque el artículo 100 pone también bajo la jurisdicción exclusiva de los tribunales federales la resolución de todas aquellas cuestiones de derecho en que sea parte la Nación, o una provincia.

**96.** Pero estas cuestiones pueden revestir dos caracteres: o bien versar sobre dominio territorial, o bien sobre jurisdicción.

Si la cuestión hubiera de suponerse suscitada entre dos provincias, la hipótesis sería vana, porque resuelta la una estaría resuelta la otra.

Entre provincias, la jurisdicción y el dominio son perfectamente coextensivos. La jurisdicción va hasta donde va el dominio; porque se ejerce jurisdicción sobre toda la parte del territorio provincial.

Pero entre las provincias y la Nación la cuestión puede ser harto más complicada, porque pueden existir dentro de territorios provinciales propiedades de la Nación, en las cuales ésta ejerce jurisdicción; y otros muchos casos pueden presentarse también, de los cuales vamos a esclarecer en seguida algunos; pero cuya universal solución depende de este criterio superior de juicio y esta regla superior de conducta: la supremacía de la ley nacional dentro de sus límites, es decir, en relación con las funciones y objetos en vista de los



cuales son establecidas las autoridades federales.

**97.** Los límites entre provincias, o entre provincias y territorios nacionales, pueden consistir, o en líneas naturales o en líneas matemáticas.

Cuando consisten en líneas naturales, están sujetos a todas las alteraciones que la naturaleza puede producir. Así puede ser aplicable a las provincias aquella regla en cuya virtud el propietario, cuyo fundo está deslindado por un límite natural, gana por aluvión y pierde por derrubio.

Cuando las líneas que dividen las provincias entre sí o de territorios nacionales son matemáticas, entonces son inalterables, pero pueden exigir modificaciones por conveniencia común.

Entre las provincias puede procederse a una alteración de límites por medio de estipulaciones recíprocas.

Es éste uno de aquellos casos en que, según el espíritu de la Constitución, entiendo que es lícito a las provincias celebrar entre sí tratados parciales: y como estos tratados han de ser, de todos modos, sometidos a la aprobación del Congreso, las provincias, al estipular una alteración amigable de sus límites, de ninguna manera se sublevaran contra la autoridad del Congreso, sino que al revés, se subordinan a su definitiva resolución.

Entre provincias y territorios nacionales, la cuestión de territorio viene a ser cuestión entre provincias y la Nación, puesto que los territorios por sí mismos no tienen personería política ni autonomía propia. Entonces la cuestión debe ser resuelta por ley, y en caso de dudas, ya sea en contienda entre una provincia y la Nación, que



haya sido resuelta con alguna oscuridad, ya entre provincias iguales en derechos, la decisión de los tribunales federales viene, en virtud de lo ya expuesto, a resolver toda dificultad y a allanar todo inconveniente.

98. Para dilucidar las cuestiones que puede ocasionar el dominio y la jurisdicción sobre las costas marítimas y fluviales, bastará tener en consideración la doctrina que rige todas las cuestiones que se refieren a los puertos.

La palabra *puertos*, en castellano, envuelve un doble concepto, esclarecido por definiciones diferenciales y que en inglés está discernido aún por las denominaciones.

*Puerto*, en general, es todo sitio abierto en las costas, sean marítimas o fluviales, que da abrigo a los buques y les permite fácil comunicación con las islas o tierra firme.

Estos puertos pueden ser resultado de la forma de las costas sin intervención del arte humano; pueden ser obra de la industria del hombre. En el primer caso, son naturales; en el segundo, artificiales; y a todos los que a esta categoría pertenecen, sean obra de arte, sean obra de la naturaleza, los ingleses denominan *harbour*.

La palabra inglesa *port*, equivalente a nuestra palabra *puerto*, no denomina sino lo que nosotros podríamos llamar *puerto legal*; es decir, no aquellos sitios en que sea físicamente posible ejecutar las operaciones necesarias para comunicar los buques con la tierra; sino aquellos en que el soberano del territorio permite, bajo las reglas y vigilancia establecidas, cargar o descargar las

mercancías, embarcar o desembarcar los pasajeros; o, como decía el derecho romano, *locus conclusus quo importantur merces et unde exportantur*.

Ahora, según las prácticas y tradiciones del derecho federal, las provincias pueden tener la propiedad de los puertos naturales, y pueden construir, con sus recursos propios, puertos artificiales, de los cuales son también, y con mayor razón, propietarias; pero convertirlos en *puertos legales*, reglamentar su uso como tales, y ejercer su policía, son atribuciones exclusivas del gobierno federal, — en virtud de su poder sobre el comercio y la navegación, y en virtud del que la Constitución le acuerda al conferirle la jurisdicción marítima y de almirantazgo.

Esta doctrina concuerda con la Constitución de los Estados Unidos en el artículo 1.º, sección 8.ª, inciso 3.º, y con el artículo 1.º, sección 10.ª, inciso 2.º; con las decisiones de los tribunales norteamericanos, y con los estatutos orgánicos revisados y compilados por orden del Congreso hace tres años, y con las doctrinas respetables por su especialidad en esta materia, de jurisconsultos como Hough.

Ahora bien: del poder que el gobierno federal tiene para reglamentar exclusivamente el uso y ejercer la policía de los puertos, sean naturales o artificiales, con tal que sean puertos legales, en virtud de su poder de reglamentar el comercio, se deriva la facultad de ejercer vigilancia en las costas, sean marítimas o fluviales; entendiéndose, sin embargo, que esa facultad está limitada a

asegurar la observancia de los reglamentos de comercio, y que en ninguna manera perjudica el dominio territorial de las provincias y de su jurisdicción en todo lo que se relacione con el comercio y la navegación.

**99.** Y se comprenderá mejor la legitimidad de esta doctrina examinando la relativa a los ríos, materia mal definida en nuestra legislación, pero a cuyo respecto la experiencia y la jurisprudencia de los Estados Unidos de América nos ofrecen doctrinas que me parecen evidentemente correctas (1).

Los ríos, según la doctrina norteamericana, son asimilados a los grandes caminos; respecto de los cuales la propiedad y el derecho de gobernar no se han confundido.

Esta doctrina respecto de los caminos y otros bienes de propiedad del Estado, rige aún en países de organización unitaria, si bien no será forzosamente idéntica a la doctrina conexas con ella y predominante en un gobierno federal.

Así los jurisconsultos franceses dividen los bienes del Estado en dos categorías: en bienes públicos del Estado y en bienes privados del Estado.

El Estado representa el derecho de propiedad de la Nación sobre los bienes de una y otra categoría, pero la manera de emplearlos y disponer de ellos es limitada en un caso y absoluta en el otro.

---

(1) Los preceptos del código civil sobre el dominio y sus límites en las relaciones privadas, concuerdan en su principio generador y doctrinario con estas reglas del dominio provincial.



Los bienes públicos son poseídos por el Estado como representante de la generalidad: son indivisibles, inenajenables y no pueden ser empleados sino en aquellos usos a los cuales son por su propia naturaleza destinados. En estas condiciones están los caminos. El Estado no puede enajenar un camino.

El Estado representa a la sociedad y los derechos de propiedad de ésta sobre el camino, pero simplemente en cuanto a reglar su uso y a estorbar que una propiedad privada se establezca sobre él y prive a la generalidad el uso de la vía.

Los bienes particulares del Estado son aquellos que éste posee en su capacidad de persona jurídica y de los cuales puede disponer libremente como un particular de sus propios bienes.

Si en una organización unitaria y centralista como la de Francia existe esta doctrina, que establece tan capitales diferencias respecto de distinto género de propiedades del Estado, ella debe ser llevada a consecuencias mucho más amplias en un país que tiene una organización descentralizada en el extremo que la crean las instituciones federativas. La propiedad provincial no envuelve el derecho de la provincia a gobernar: el dominio y la jurisdicción no se confunden.

No se concibe un camino nacional, un camino general, que no atraviere provincias. En este caso la propiedad y el derecho de gobernar el camino están necesariamente separados.

Las provincias conservan la propiedad del suelo; pero mientras éste sea destinado a camino no



pueden disponer de él ni menos legislar reglamentando su uso.

Así sucede con los ríos, según la doctrina del mismo país en que buscamos ejemplos para reemplazar una jurisprudencia que nos falta, y doctrinas legales de que carecemos: los Estados son propietarios de los ríos, sus lechos y sus costas: los Estados primitivos por haber conservado su derecho; y los nuevos, porque los antiguos cedieron a la Nación los territorios en que los ríos corren, bajo la condición de crear Estados que fuesen iguales a ellos en derechos. Luego, el dominio sobre los lechos y costas de los ríos ha pasado por dos transferencias: ha sido transferido por los Estados primitivos a la Nación por el acto de cesión; y ha sido trasladado, después, de los Estados Unidos a los Estados nuevamente formados, por el acto del Congreso que los ha reconocido en tal capacidad política. Pero la propiedad de los Estados sobre las costas y lechos de los ríos no envuelve de ninguna manera el derecho de legislar sobre la navegación de sus aguas.

**100.** Las islas pueden ser puestas por el Congreso, si así lo entiende conveniente a los intereses nacionales, fuera de todo límite provincial; pero una isla formada en un río que corre dentro de los límites reconocidos de una provincia, es de propiedad provincial.

**101.** Cuanto he dicho respecto de los puertos es aplicable a los canales.

Las provincias pueden, porque el artículo 107 de la Constitución así lo declara categóricamente, explorar y canalizar, con sus recursos propios,





los ríos de sus territorios y pueden construir canales navegables; pero no pueden reglamentar el uso de ellos ni pueden imponer derechos sino bajo la autoridad del Congreso.

Esta doctrina arranca de todos los estatutos norteamericanos relativos a esta materia y es la que el Congreso ha adoptado al tiempo de organizarse la manera de construir en la provincia de Buenos Aires el canal artificial del Riachuelo.

**102.** La Nación legisla sobre los caminos, ferrocarriles y telégrafos que ella construye, que ella autoriza a construir o que garantiza.

Las provincias legislan también exclusivamente y dan sus reglamentos a los caminos, ferrocarriles y telégrafos contruidos por ellas bajo su autoridad.

Pero puede suceder que en virtud de la facultad de las provincias para celebrar tratados parciales con fines de utilidad común, dos o más provincias alleguen sus esfuerzos para construir un camino de hierro o un telégrafo que acelere y facilite la comunicación entre sus respectivos territorios. La cuestión que se presenta en este caso es la siguiente: habiendo legislaciones y reglamentos diversos sobre telégrafos, sobre caminos y sobre ferrocarriles en dos o más provincias, que pueden llegar a construir alguno de estos medios de comunicación con sus esfuerzos propios ¿qué legislación debe regirlos? ¿La de cada una de las provincias en la extensión que el camino ocupa dentro de los límites de cada una, o lo que es lo mismo, la legislación de todas las provincias interesadas? ¿La legislación de una de

ellas? y ¿cuál? ¿Reglamentos especiales establecidos por pactos interprovinciales al tiempo de convenirse en la construcción del camino, ferrocarril o telégrafo?...

Las leyes de 1872 respecto de ferrocarriles y de 1875 respecto de telégrafos, han establecido que en todos esos casos no serán los caminos, telégrafos o ferrocarriles, regidos por las leyes provinciales ni por ninguna ley escogida voluntariamente por las provinciales, sino por la ley nacional.

Esta doctrina concuerda con el estatuto de la Unión Americana, según el cual todos los telégrafos, caminos y ferrocarriles que pasen de un Estado a otro o a un territorio nacional, están sujetos a la ley nacional; aunque sean de propiedad particular, de propiedad de un Estado o de varios, o de la Nación y de un Estado o varios Estados.

**103.** Los gobiernos nacional y provincial están autorizados para colonizar las tierras públicas; pero la Nación no puede conceder a los colonos que traiga a poblar la tierra vacante de propiedad de la Nación, franquicias, ni imponerles obligaciones que contraríen las reglas establecidas por la Constitución Nacional, una de las cuales es la perfecta igualdad en derechos y deberes de todos los habitantes del territorio argentino; y como todos los poderes del gobierno federal son estrictamente limitados por la Constitución, es claro que en ningún caso, so pretexto de fomentar la población, podría crear a un grupo de ciudadanos o de habitantes del territorio





una situación diferente de aquella uniforme, que la Constitución crea a todos.

Si el gobierno federal tiene limitaciones en esta facultad de reglamentar las colonias, sin duda alguna que con mayor razón la necesitan los gobiernos de provincia, que no sólo tienen los límites que sus Constituciones particulares les imponen, sino el estricto deber de respetar la Constitución Nacional como ley suprema del país.

**104.** Una cuestión se presenta delante. ¿El gobierno federal puede establecer colonias bajo su autoridad y por ley nacional en territorios adquiridos por cesión, por compra o de cualquier otra manera, dentro de la jurisdicción de una provincia en virtud de lo estatuido en el artículo 67, inciso 27, de la Constitución y para los efectos en él especificados?

Esta cuestión no puede ser esclarecida en principio aquí, sino después de dilucidar todas las relativas al gobierno de las posesiones nacionales dentro de territorios provinciales que será materia de otro capítulo; pero desde luego adelanto mi opinión negativa, y un antecedente que no puedo menos de deplorar: la ley de 1876, estableciendo la colonia de Caroya en la provincia de Córdoba.

**105.** Y ya que he mencionado las colonias, séame lícito no ocultar una opinión que abrigo sobre ellas, consideradas como un medio de fomentar la población.

Todos sabemos lo que hacían los romanos para *romanizar* los países que habían cedido a su influjo o de los cuales habíanse hecho poseedores



por medio de las victorias guerreras: incrustar grupos de su propia nacionalidad dentro de la nacionalidad que querían asimilarse.

Una nacionalidad débil todavía por su número, y endeble por la inconsistencia, que de su juventud resulta, como la sociedad argentina, corre peligro admitiendo estas incrustaciones de grupos disciplinados, con carácter, lengua, creencias y costumbres divergentes de nuestras creencias, de nuestra lengua y nuestras costumbres.

Poblar sin que las poblaciones se asimilen es crear la anarquía, poner la sociedad en contradicción consigo misma y en lucha activa y perpetua.

Aun en los Estados en que no se usa el artificio de las colonias, siempre que en virtud de atracciones simpáticas, se afocan hombres pertenecientes a la misma raza, lengua y nacionalidad, y forman grupos divergentes por carácter con el pueblo que los acoge, sobrevienen conflictos y peligros,—como en los Estados Unidos, a causa de los grandes grupos de alemanes que pueblan casi exclusivamente los Estados del Oeste, y son quienes esparcen y han esparcido el materialismo y el imperialismo, doble corriente que tiende a corromper en sentido moral y político las instituciones y la sociabilidad de aquel país inicialmente cristiano por su espíritu, eminentemente republicano por sus formas y por sus tendencias políticas...

Aun económicamente consideradas, las colonias son capaces de producir perjuicios enormes a cualquier país, que en condiciones análogas al



nuestro, las adopte como medio de ensanchar su población y aumentar su fuerza productiva.

Las colonias, en efecto, o son completamente libres, y entonces no se pueblan sino lentamente, ni se obtiene con ellas otra cosa sino crear centros divergentes por razón de simpatía o antipatía nacional; o se forman por medio de empresas y entonces distraen éstas una porción de riqueza adquirida o creada en ellas para la alimentación del parasitismo que incuban.

El empresario de colonias necesariamente busca un provecho que se deduce de los beneficios de los colonos, o de los beneficios que el Estado debiera recoger, o de unos y otros a la vez.

En cualquier caso se ve que la colonización por medio de empresas es perjudicial para la riqueza general; porque la empresa hace en la colonia el mismo papel que la tenía en el organismo.

## CAPITULO X

DEFENSA DEL TERRITORIO Y DE LAS INSTITUCIONES Y AUTORIDADES NACIONALES. — EJERCITO. — MILICIA.

**106.** Proveer a la defensa común y consolidar la paz interior son dos de los fines de la Constitución al establecer el gobierno federal.

Proveer a la defensa común y consolidar la paz interior, equivale a repeler las agresiones extranjeras y reprimir las violencias contra el

imperio de la ley y el respeto debido a las autoridades.

De aquí las instituciones militares que, como todas las materias atingentes con esta cuestión, están a cargo del gobierno federal, en virtud de las razones que he tenido antes la oportunidad de exponer.

**107.** No necesito empeñarme mucho para justificar la existencia de las instituciones militares en todas las sociedades modernas.

Es verdad que el cristianismo, trayendo al mundo la fraternidad entre los hombres y naciones, parece que debiera haber extinguido todos los odios y extirpado las ambiciones, fuentes de conflictos y contiendas entre los Estados paganos. Pero ¡cuánta y qué enorme diferencia no media entre el ideal del mundo moderno y su dolorosa realidad! ¡Cuánta y qué enorme diferencia entre la ley que el hombre aislado o colectivo debe seguir y los caminos que realmente recorre impulsado por las pasiones! El cristianismo ha dado al hombre la ley y la luz; pero no ha sometido a la ley su libre naturaleza, ni el hombre ha sido dócil para dejar regenerar por la luz su nativa corrupción.—Precipítase, al contrario, en los mismos derrumbaderos y le arrebató el mismo arranque de codicias y de soberbia, que en todo tiempo corrompió a las naciones fuertes, y a las débiles estremeció de pavor.

La llamada edad media, época de conflagraciones en que se derrumbaron, nacieron y se transformaron sociedades hasta constituir los centros capitales de vida y cultura de la moderna Euro-





pa, tuvo en la Sede apostólica, no solamente lo que en ella tiene hoy día el mundo, es decir, la fuente superior de enseñanza dogmática y moral del hombre individual, en relación con su fin último, sino también, el órgano culminante de la justicia y del derecho en las relaciones internacionales.

El ministerio arbitral del Papa ha desaparecido a consecuencia de movimientos con tendencias morales y con tendencias políticas que marcan los primeros pasos de la época moderna. Las revoluciones teológicas y disciplinarias de los primeros tiempos se han transformado después en insurrecciones paganas, y el prestigio de la Santa Sede ha sufrido, en relación con los intereses políticos de los pueblos, un detrimento siempre creciente.

Muchos lo deploran y desearían que el papel del Papa en la política internacional fuese restablecido en toda su fuerza y esplendor.

Confieso no tener una opinión que me decida, en pro ni en contra; y lo confieso porque debo proceder con toda sinceridad. Pero, sin poner en duda la virtud pacificadora de la unidad religiosa y la influencia que supremos principios de moral deben ejercer sobre la ley común de las naciones, advierto que la dignidad y la pureza del poder espiritual peligran, aun en los períodos de vivísima fe, cuando él se complica en las intrigas y rivalidades de las naciones ambiciosas o amenazadas; ya que aun resueltas en derecho las contiendas internacionales, es menester acudir, ya a la astucia, ya a la fuerza, para hacer



efectivas las resoluciones que hieren el interés o la vanidad de los Estados soberanos.—Y sin incurrir en sombrío pesimismo, añado que las combinaciones hasta ahora ideadas para reemplazar el ministerio arbitral del Papa, son unas quiméricas y otras desastrosas, pero todas sin excepción, ineficaces y reducibles a un solo principio intrínsecamente inconsistente.

Ha prevalecido y domina todavía en los consejos políticos de Europa la doctrina del equilibrio, que consiste en balancear las influencias por la ponderación de las fuerzas; o lo que es lo mismo, consiste en el imperio de la fuerza; y por eso las contiendas políticas en la Europa moderna, rematan y tienen solución en repartos territoriales y adquisiciones y compensaciones de recursos militares, en vez de terminar y resolverse por definiciones de derecho.

Así, aunque sea verdad que literariamente y en el terreno filosófico el derecho internacional haya avanzado, es cierto que todas las doctrinas que lo constituyen no son otra cosa más que una serie de conceptos puros de la razón sin ninguna realidad práctica, sin ninguna adhesión leal de parte de los Estados potentes y soberbios. Y si la doctrina del equilibrio frustra los progresos que en el campo filosófico ha logrado el derecho internacional, no contribuye menos a empequeñecer los propósitos políticos de los gobiernos. Así vemos la cuestión suscitada en Europa por la creación del imperio de los árabes y sus sucesores, reducida hoy día a una perpetua rivalidad de ambiciones, a un insoluble conflicto de codicias.





en que se ha perdido de mira el contraste de creencias, de razas, de formas y agentes de cultura que la constituyó en otro tiempo.

El expediente de los juicios arbitrales, empleado para estorbar las guerras, es, sin duda alguna, un producto de progreso; pero yo no puedo conceder que sea producto de progreso moral. El amor a la paz entre las naciones asienta hoy día, más bien que en un desarrollo de los sentimientos de la fraternidad humana, en la solidaridad universal de los intereses que han sido intimados, a medida que los adelantos de la ciencia de aplicación han facilitado las comunicaciones. De consiguiente tiene por base, la utilidad, cuyo concepto es variable, y a veces contradictorio, y termina por no ser sino un medio más hábil y menos cruel, de conservar el equilibrio de fuerzas entre los Estados.

**108.** Concluyamos, pues: desde que las naciones no tienen un juez común que resuelva sus contiendas y allane las dificultades con que tropiezan sus relaciones, es indispensable que acudan a la guerra. La guerra nacional es un mal inevitable; es una necesidad en el estado actual de las cosas humanas, dolorosa y humillante, si se quiere, pero al cabo es una necesidad.

Además, la consolidación de la paz interior exige también que el país se provea de recursos análogos a aquellos que los conflictos en sus relaciones internacionales puedan en alguna oportunidad hacer necesarios. ¿De qué otra manera podrían los gobiernos subsistir y consolidarse contra eventuales desobediencias armadas, de parte



de sus súbditos, contra los partidos que se amotinan, contra las facciones que se convierten en ejércitos para poner en peligro el imperio de la ley, para desacatar las autoridades o renovar violentamente su personal?

Las instituciones militares, pues, son absolutamente indispensables cuando se quiere establecer un gobierno regular y sólido, tanto del punto de vista de los intereses internacionales, como del punto de vista de los intereses internos del país.

**109.** Ahora, los ejércitos regulares, tienen dos inconvenientes graves:

El primero es precipitar a las naciones por orgullo y vanagloria a turbar la paz interior y las relaciones internacionales de otros Estados o su independencia nacional.

El segundo es armar a los gobiernos con recursos que pueden ser distraídos de su verdadero objeto y que, en vez de servir para sostener la honra de la nación, su integridad y sus derechos, sirven para oprimirla y aniquilar las instituciones creadas por ella para limitar la acción de los poderes.

De aquí parece que debería concluirse que la defensa de la nación debe estar exclusivamente entregada a la lealtad y al ardor patrio de las milicias; pero esta conclusión sería, sin duda alguna, intemperante.

Los levantamientos en masa de las naciones no pueden tener lugar sino en casos especiales y característicos.—Se comprende un levantamiento en masa cuando el enemigo extranjero ultraja la soberanía nacional profanando con la planta de



sus soldados el suelo patrio; cuando una nación que ha perdido su independencia violentamente trata de recobrarla en virtud de sus derechos; cuando una nación llega a su madurez y criada en el colonialismo, trata de adquirir su personalidad política, su independencia nacional; pero en una guerra iniciada por cuestiones desenvueltas, más bien en los gabinetes que en el seno de las masas, en guerra que tiene por teatro un territorio extraño, los levantamientos en masa no suelen ser sino productos de entusiasmos efímeros y tan poco duraderos como violentos.

Un ejemplo tenemos, y por cierto doloroso, en la República Argentina.

Fué acometida la guerra del Brasil hacia 1826 por la República Argentina en momentos en que estaba exhausto su tesoro, en que no tenía ejército capaz de llevar la bandera nacional al territorio extranjero con la honra y la gloria que le dieron brillo en la guerra de la independencia.—Un movimiento generoso de parte de los pueblos precipitó, sin embargo, la guerra.—Ese entusiasmo decayó pronto: la victoria les sonreía, encontraron nuestros soldados laureles por todas partes, los enemigos no les resistían, la fortuna parecía acompañarles... porque les acompañaba el brío tradicional de nuestros soldados... El ejército encontré a poco andar triunfante, pero sin poder obtener ni aun el provecho legítimo de sus victorias.—Los partidos no tuvieron la prudencia ni el patriotismo de resignarse a postergar sus querellas para días en que el honor patrio estuviera menos vivamente comprometido. La conse-



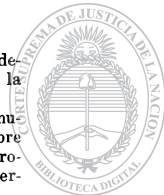
cuencia última de obrar por impulsos nobilísimos, sin duda, pero fugaces, fué hacer la guerra, derramar la sangre de nuestros soldados, sacrificar nuestra riqueza para mutilar la nacionalidad, prestando nuestro consentimiento solemne a la desagregación de la provincia Oriental del antiguo cuerpo político de las Provincias Unidas.

Otros ejemplos más próximos podría traer a vuestra memoria; pero basta éste para probar un hecho de la mayor trascendencia en nuestra historia: la poca confianza que merecen las milicias como fuerza para constituir el núcleo de acción de un Estado en guerra.

Por otra parte, el miliciano puede llevar a la guerra conciencia de su deber, arranques patrióticos y generosidad de sentimientos; pero no disciplina, ni arte, ni hábito de las fatigas militares. El miliciano puede ser héroe, pero no puede ser soldado.

En otro tiempo predominaba en la guerra el brío, la lanza, el brazo y el aliento del soldado; hoy día, los aparatos perfeccionados para destruir sin peligro las masas de soldados gobernadas como fuerza mecánica, las grandes asechanzas de la ciencia puestas al servicio de la ambición y de la muerte.

**110.** Es necesario, por consiguiente, el ejército regular. Pero el ejército regular tiene todos los inconvenientes que he señalado ya: es un peligro para los Estados con los cuales está en conexión el que los posee; es un peligro para la libertad y derechos de los ciudadanos, porque los gobiernos pueden usarlo como instrumento de



opresión, en vez de usarlo como arma para defender la dignidad, decoro e independencia de la nación.

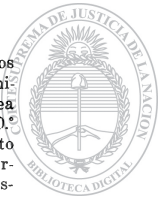
Quiero adelantarme a una objeción que muchos oponen a reflexiones de este género, sobre todo, aquellos para quienes la novedad y el progreso son cosas idénticas y una en otra convertible.

Se conviene en que los ejércitos regulares son peligrosos, cuando son formados, o bien por mercenarios, o bien por conscriptos, es decir, por un grupo de hombres, más o menos poderoso, que voluntaria o venal, u obligatoriamente, porque la ley a ello les estrecha, vienen a constituir una clase excepcional sometida a una ley especial dentro de la nación. Pero se niega que tengan tales inconvenientes ni envuelvan tales peligros los ejércitos *nacionales*.

Para juzgar del valor de esta objeción vamos a considerar los ejércitos nacionales en sus dos tipos más culminantes: en su gran modelo y en su más perfecta imitación; es decir, en Alemania y en Suiza.

La Constitución de 1870 ha establecido en Alemania las instituciones militares que de muchos años atrás regían en Prusia y que sirvieron para convertir ese país en una fuerza enorme, clandestinamente preparada durante cincuenta años para arrojarla un día inopinadamente sobre Francia y aplastarla.

El ejército alemán es uno, colocado bajo la exclusiva, absoluta e irresponsable autoridad del emperador.



Todos los alemanes deben, según los términos del artículo 51 de la Constitución, el servicio militar personalmente, sin que en ningún caso sea admitido reemplazo ni sustitución. Desde el 20.º año hasta principio del 23.º, pertenece al ejército activo. Desde el 23.º hasta principio del 28.º, pertenece a la *reserva*, y durante los cinco años restantes pertenece a la *landwehr*, según la distribución hecha por el artículo 59 de la misma Constitución.

Veamos la imitación suiza.

Todos los suizos son soldados desde los 20 años hasta los 44. De los 20 hasta los 32 pertenecen al ejército activo, que la legislación llama *l'élite*; y de los 32 a los 44 años pertenecen a la *landwehr*.

La ley suiza admite reemplazos y establece excepciones a favor de los jóvenes que se consagran a la carrera del profesorado y a la carrera eclesiástica, obligándolos a rescatar por una contribución de dinero la contribución de sangre de cuyo pago se les excusa.

Ahora bien, establecido este antecedente, la obligación estricta de pertenecer al ejército regular durante cierto número de años, de todos los habitantes de Suiza, ¿qué significado tiene lo que se llama en el lenguaje moderno *ejército nacional*? Significa sencillamente la conversión de la nación en un ejército; y digo que si se conviene que los ejércitos de mercenarios o conseriptos entrañan los peligros que he indicado, mayores y más graves son esos mismos peligros cuando se



trata de un ejército organizado según el *sistema prusiano*.

Respecto de las relaciones exteriores, en efecto, si un ejército regular organizado por cualquier nación, es un peligro para los Estados extranjeros que con ella tienen relación, es claro que el peligro será tanto más vivo cuanto mayor y más móvil sea el ejército.

Ahora, los ejércitos de mercenarios o conscriptos son reclutados conforme a las necesidades eventuales de los pueblos; pero los del *sistema prusiano* están armados constantemente. La Alemania está en pie de guerra perpetuo. Sus cuadros de ejército están siempre llenos; sus divisiones están formadas; sus batallones están bajo una perfecta y cabal disciplina.

Luego si un Estado armado, o con la capacidad de armar ejércitos regulares, es un peligro para los demás, ese peligro es mucho mayor cuando una nación se convierte en ejército y permanece perpetuamente sobre las armas.

Y respecto de las relaciones interiores, se dice que un ejército regular es un peligro para las libertades públicas, porque el gobierno puede emplearlo como instrumento de opresión para eludir sus responsabilidades, para franquear los límites que las Constituciones políticas oponen a su legítima acción.

Ahora bien: cuando el ejército es del tipo alemán, todas las libertades desaparecen por el simple hecho de su existencia, y todas las instituciones sociales y políticas quedan subvertidas y ahogadas por las instituciones militares.



¡La fracción más activa de la nación está puesta bajo la disciplina militar, y cuando se la emancipa de los deberes contraídos bajo las banderas entra en la vida ordinaria habituada a la obediencia pasiva de los cuarteles... prusianos!

Y estas circunstancias se agravan todavía más en las naciones de menor población.

Así vemos que, según las leyes alemanas, el servicio militar obliga durante 13 años, y según las leyes de Suiza, obliga durante 24 años, porque cuando una nación pretende ejercer influencia decisiva sobre las relaciones internacionales y políticas de las demás, y adquiere una fuerza tan enorme como la que constituye en Alemania la organización de su ejército, todas las otras naciones necesitan tomar precauciones análogas, y entonces es menester que igualmente se armen; y las naciones pequeñas no pueden llegar a tener un ejército medianamente numeroso sino a condición de mantener bajo las banderas a los individuos por mayor número de años de los que necesitan las naciones populosas.

El peligro, como se ve, no sólo existe, sino que es más vivo y más constante: tiende a ser universal; y éstas son las funestas consecuencias de los grandes errores a que el despotismo ha arrojado a ese país, en todos los terrenos del pensamiento y de la actividad.

En Alemania los hombres, encontrando cerrados todos los caminos de la actividad política y devorados de esa fiebre de acción que atormenta a todos los espíritus enérgicos, han buscado en las lueubraciones filosóficas una compensación





a la inercia a que los reduce el despotismo, y se han arrojado a todas las fantasías calenturientas; han tratado de convertir en doctrina todos los sueños enfermizos; y los sistemas de la filosofía alemana, cuanto más abstrusos más admirados, han sido el germen de sus grandes errores morales y políticos, que hoy paga caro el país en que nacieran y todos los que se encuentran dentro de su radio de acción.

En efecto, hemos visto la filosofía alemana separada de las grandes tradiciones de la filosofía cristiana de San Agustín, de Santo Tomás y de Descartes, acoger todos los ensueños de mentes trastornadas, para reemplazar aquellas grandes doctrinas en el campo de la especulación pura, un día por el *panteísmo*, que ha llegado a inspirar el poema de Goethe; otro día por la insensata doctrina de la sofística moderna, formulada por Hegel en la máxima de la identidad de las contrarias y las contradictorias. Más tarde se ha llegado al *ateísmo lógico* de Kant, que ha reducido el concepto de la Divinidad a una idea hueca y vaga, definiéndola en la categoría del ideal; al fatalismo de Fichte, y por fin, al naturalismo de Hechel y al materialismo abyecto de Büchner.

Y ¿cuáles son las consecuencias de este estrago en las ideas, de esta depravación en las doctrinas? Arrojar la sociedad a un abismo en el cual no encuentra como fuente de derecho otra cosa que la fuerza, ni otro signo de legitimidad y de justicia sino el éxito y la victoria.

Cuando se perturban de esta manera las mentes y los medios de acción, el espíritu y la con-



ciencia, el pensamiento y la energía y la voluntad, en una nación que aspira a preponderar o que prepondera por su esplendor y por su fuerza sobre el universo entero; el universo entero está sin duda en peligro... Pero no quiero distraerme en digresiones que nos alejan de nuestro asunto.

**111. Acabamos de verlo.**

Son necesarias, de absoluta e indispensable necesidad, en el estado actual de las cosas humanas, las instituciones militares en las naciones;

Los ejércitos regulares tienen inconvenientes para la paz internacional y ofrecen también peligros para la conservación de las libertades interiores;

Entregar la defensa nacional y la consolidación de la paz interior al esfuerzo exclusivo de las milicias es inconducente y estéril;

Los ejércitos nacionales con que se quiere reemplazar a los ejércitos de conscriptos y mercenarios son igualmente peligrosos; son más peligrosos aún que aquéllos, respecto de los cuales, sin embargo, se conviene que entrañan los inconvenientes que he señalado.

**112.** A todos estos sistemas podremos oponer el sistema inglés, sin atribuirle, por eso, perfección.

En Inglaterra la milicia es obligatoria para la defensa.—Para la guerra extranjera la nación emplea el ejército.—El ejército es compuesto de voluntarios. El rey lo maneja como maneja las relaciones exteriores; pero el parlamento, representante de la nación, se reserva el poder de votar los subsidios, con los cuales el ejército se ha



de mantener; y para no crear instituciones militares permanentes, de suerte que se convierta en manos de la corona en instrumento de opresión contra sus súbditos, no tiene el ejército código militar: el código militar es dictado anualmente por el parlamento. Mediante estas dos facultades, la de votar los subsidios para el mantenimiento del ejército y la de dictar la ley disciplinaria del mismo, la conservación de la institución militar depende casi exclusivamente de la voluntad del parlamento.

El rey, pues, no puede sin el consentimiento del parlamento, o lo que es igual, no puede la corona, sin la adhesión de la nación, armar grandes fuerzas militares ni disponer de ellas.

**113.** Estas instituciones, pasadas de Inglaterra a los Estados Unidos, constituyen en su fondo la esencia de las instituciones militares de la República Argentina.

En este país la ley ha sido prudente y ha seguido con cordura aquella tradición, llegando aún a conferir al Congreso atribuciones más extensas y eficaces que las que el parlamento inglés posee por tradición y costumbre.

Así, en Inglaterra, el rey maneja las relaciones exteriores; tiene, como dicen algunos jurisconsultos, el poder de la espada. El parlamento tiene la facultad de votar los subsidios, es decir, tiene el poder de la bolsa.

De esta manera se ponderan y se contrabalancean.

Pero en la República Argentina al Congreso le corresponde votar los subsidios; y votando



fondos para el mantenimiento del ejército le compete fijar el número de fuerzas que en paz o en guerra puede tener armadas el gobierno federal; le corresponde autorizar la paz y las declaraciones de guerra; como interviene en todos los tratados internacionales, es claro que el presidente de la República en ningún caso puede estipular alianza ofensiva o defensiva ni hacer la paz o la guerra sin su consentimiento.

Al presidente, pues, poco peligrosas atribuciones le quedan en esta materia.—A él tan sólo le corresponde el mando superior de las fuerzas de mar y tierra de la nación; la facultad de proveer los empleos y conferir los grados del ejército, requiriéndose para los grados superiores el acuerdo de la Cámara de Senadores, a salvo el caso de méritos contraídos por militares en acción de guerra, a los cuales puede sobre el campo de batalla conferírseles sin consentimiento ni anuencia del Senado; le corresponde, por fin, disponer de la fuerza y correr con la organización y distribución de ella, según las necesidades de la nación.

**114.** Las fuerzas militares de la nación pueden dividirse, como las fuerzas inglesas, en dos categorías: el ejército y la milicia.

El reclutamiento del ejército se hace en los términos establecidos por la ley de 28 de septiembre de 1872, que establece lo que voy a referir brevemente:

Los cuerpos del ejército, dice la ley, se forman: primero, por alistamiento voluntario; segundo, por alistamiento mercenario; tercero, por condena judicial.



Pueden ser condenados al servicio de las armas: por dos años, todos los ciudadanos que obligados a enrolarse en la guardia nacional omitan el cumplimiento de este deber; por cuatro años, los milicianos que estando en servicio activo de la nación desertasen de él; y por cinco años, los fugitivos de un contingente. Pueden también ser condenados al servicio de las armas, según las leyes de la nación o de las provincias, algunos acusados por causas previstas en las leyes penales; pero no puede ser admitido en el ejército ningún delincuente que por leyes de la nación o de las provincias merezca pena de muerte o presidio.

Finalmente, se compone el ejército, cuando ni los alistamientos voluntarios, ni los alistamientos mercenarios, ni las condenas judiciales basten para llenar sus cuadros, por contingentes, los cuales son distribuidos por el presidente de la República entre las provincias, con arreglo a su población.

Los contingentes se forman por medio de un sorteo que debe ejecutar en cada provincia un jurado, cuya organización y procederes está encargado de fijar el poder ejecutivo.—Deben entrar en el sorteo todos los guardias nacionales, solteros, de 18 a 45 años.—El servicio dura cuatro años y los soldados cumplidos no vuelven a entrar en servicio.

No es del caso entrar en el estudio minucioso de nuestro ejército.—Para hacernos cargo de lo que esencialmente son nuestras instituciones mi-



litares basta con tener en cuenta la manera de reclutarlo (1).

**115.** Digo lo propio respecto de la milicia; no me ocuparé de su organización ni de las consecuencias que ella tiene respecto de los derechos políticos de los ciudadanos, materia que pertenece a otra parte del programa.—La voy a considerar tan sólo como institución destinada a la defensa del territorio y de la ley.

La materia de la milicia está regida en los Estados Unidos de América por tres cláusulas constitucionales: la enmienda 2.<sup>a</sup> y los incisos 15 y 16 de la sección 8.<sup>a</sup> del artículo 1.<sup>o</sup>.

La enmienda 2.<sup>a</sup> dice: que siendo necesaria la milicia para la conservación de un Estado libre, el ciudadano de los Estados Unidos no podrá ser privado del derecho de tener y llevar armas.—El inciso 15 de la sección 8.<sup>a</sup>, artículo 1.<sup>o</sup>, confiere al Congreso derecho para disponer el llamamiento de las milicias, siempre que sea ello necesario, a fin de hacer cumplir las leyes, contener insurrecciones y repeler invasiones. El inciso 16 le faculta para disponer una disciplina uniforme sobre todas las milicias; proveer al gobierno de la parte de las milicias que hayan sido llamadas al servicio nacional, dejando a los Estados el nombramiento de jefes y oficiales y el cuidado de instruir o ejercitar sus milicias en la disciplina establecida por el Congreso.

En la República Argentina la materia está regida por tres cláusulas constitucionales, que son:

---

(1) Esta ley ha sido derogada. Ítge actualmente la sancionada el 11 de diciembre de 1901. — (N. del E.)



el artículo 21, el inciso 24 del artículo 67 y el artículo 108.

El artículo 21 de la Constitución dice: "Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del ejecutivo nacional.— Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años, contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía."

El inciso 24 del artículo 67 da al Congreso facultad para autorizar la reunión de las milicias; de suerte que sin esa autorización en ningún caso pueden las milicias ser convocadas: "disponer" (dice) la organización, armamento y disciplina de dichas milicias y la administración y gobierno de la parte de ellas que estuviere empleada en servicio de la nación, dejando a las provincias el nombramiento de sus correspondientes jefes y oficiales y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescribed por el Congreso."

El artículo 108 prohíbe a las provincias armar ejércitos y levantar fuerzas de cualquier género.

Además, hay otro artículo que les prohíbe hacerse la guerra entre sí; salvo (dice el artículo 108) el caso de invasión exterior, o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al gobierno federal.

De aquí se siguen varias consecuencias, que voy a desprender sumariamente.

La primera, que la institución de las milicias



es considerada en los Estados Unidos de América como un derecho de los ciudadanos; y que en la República Argentina el servicio en las milicias es considerado como un deber y una carga de los ciudadanos.

Y tanto más resalta esto si se considera que en la República Argentina están eximidos del deber de armarse en defensa de la Constitución y de las leyes los extranjeros naturalizados, durante diez años: de donde se infiere que el servicio de las armas no es un honor al cual se admita, ni es un derecho que se confiere a los ciudadanos; es una carga que se les impone, puesto que para facilitar la incorporación de extranjeros, por medio de la naturalización, o la ciudadanía argentina, se les releva de ella; y por otra parte, que la enmienda de la Constitución de los Estados Unidos fué introducida allí a petición de los Estados que se encontraban, en el momento de examinar la Constitución federal, temerosos de que el gobierno nacional les privara de aquellos medios de proveer a su propia seguridad.

La segunda consecuencia que deduzco es que las milicias pertenecen en los Estados Unidos de América a los Estados, y sabemos ya que su conservación fué por ellos reclamada; y en la República Argentina, al contrario, las milicias pertenecen a la nación; son *Guardias Nacionales*, no pueden ser convocadas sin autorización del Congreso, o en casos urgentísimos con obligación de dar cuenta al gobierno federal sin demora alguna.

La tercera consecuencia, que se desprende, na-



turalmente, de las dos anteriores, es que, según la Constitución norteamericana, los Estados tienen medios de reprimir los disturbios domésticos, de que carecen las provincias de la República Argentina.

---



## CAPITULO XI

GARANTIA DE LAS INSTITUCIONES PROVINCIALES. — SUS CON-  
DICIONES. — DERECHO COMPARADO.

**116.** Los constantes disturbios que agitan la República Argentina dan un interés singular a los artículos 5.º y 6.º de la Constitución, sobre los cuales versa la máxima parte de los debates de carácter político que ocupan nuestros parlamentos.

Pero esa misma circunstancia hace difícil abordar su crítica; y no siendo, por otra parte, propio de este lugar, ni consintiendo el tiempo de que podemos disponer, que traiga a juicio los antecedentes legislativos y administrativos, atinentes con la materia, enredados con mil sofismas, oscurecidos por millares de cuestiones parásitas, y producto casi siempre de parcialidad y de intereses, antes que inspirados por justicia y por derecho, debo prescindir de ellos, y atenerme tan sólo a los textos de la Constitución, para comentarlos en su más vasta generalidad a la luz de la filosofía jurídica y del derecho comparado.



**117.** Desde que los Estados Unidos, a fines del siglo pasado, establecieron en su Constitución federal el deber de la nación de garantizar las instituciones de los Estados particulares y protegerlos en caso de perturbaciones internas, casi todas las instituciones análogas les han imitado; pero de manera sumamente desigual, como lo veremos echando una rápida ojeada sobre varias Constituciones federales, ya la hayan imitado, ya se hayan desviado de ella obedeciendo a antecedentes históricos del país, para el cual fueran dictadas, o dejándose arrebatar por conceptos quiméricos respecto de la autonomía de las provincias o de los Estados constituyentes de ciertas nacionalidades.

**118.** La Constitución de Suiza, por ejemplo, declara en uno de sus artículos que la Confederación garantiza a cada uno de los cantones de su territorio, su soberanía, su Constitución y la libertad y derecho de los pueblos; pero como no se puede hacer efectiva la garantía sino a solicitud de los cantones mismos, llega a ser frustránea una parte esencial de esa declaración, que peca además de vaga y enfática, como muchísimas otras cláusulas de la Constitución helvética; fuera de que, al exigir que para hacer efectiva la garantía las autoridades federales se aseguren de si las Constitucionales cantonales llenan o no ciertas condiciones respecto de la índole de la institución sobre la cual está organizado su gobierno, no exige perfecta unidad política entre todos ellos, pidiendo tan sólo que las Constituciones sean re-



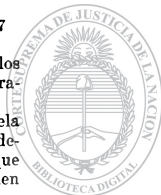
publicanas, ya sean representativas, ya sean democráticas.

119. Las Constituciones de Colombia y Venezuela, como ya he indicado en otra oportunidad, no están dadas en nombre de la soberanía nacional; están dadas en nombre de la soberanía de los Estados y tienen el carácter de un pacto estipulado entre naciones independientes; y aunque hablan de garantizar las instituciones locales, no atribuyen la facultad o el deber de dar tal garantía a la soberanía nacional.

Poco más o menos, hablan de ella en estos términos: "Los Estados que componen la nación (o los Estados contratantes) se obligan a auxiliarse y defenderse mutuamente contra toda violencia que dañe la soberanía nacional o la soberanía de los Estados".

Pudiera entenderse que este artículo sólo comprende los casos de guerra exterior, en que un enemigo extranjero ponga en peligro la soberanía nacional, poniendo en peligro la soberanía territorial de un Estado; pero se presta también a otra interpretación que arrojaría al país en una senda anárquica, y es que autorizara las ligas parciales entre Estados, para resistir la acción del gobierno federal, en salvaguardia de lo que cada uno de ellos entienda ser su derecho como soberano.

En todo caso se ve que es una declaración poco precisa y que se presta a interpretaciones varias e insanas; tanto más cuanto que en ninguna de ambas Constituciones se han dado al gobierno federal las atribuciones necesarias para hacer



efectiva la garantía, que es un compromiso de los Estados, en vez de ser una función de la soberanía nacional.

El artículo 10 de la Constitución de Venezuela prohíbe, en términos explícitos, al gobierno federal intervenir en ningún caso, cualesquiera que sean los disturbios que ocurran en el régimen interno de un Estado.

La Constitución de Colombia nada dice a este respecto; pero, a pesar de que algunos juriscónsultos entienden que en el silencio de la ley constitucional, el gobierno federal debiera estar armado de todas las facultades que arrancan de la filosofía jurídica de esta institución y que se apoyan en el ejemplo de todas las naciones constituidas bajo formas análogas, hay una ley llamada *de orden público*, dictada en 1867, en la cual se establece que el gobierno federal guardará la *más estricta neutralidad* en todas las contiendas y desórdenes domésticos que puedan ocurrir en cualquier Estado.

Ya se ve, pues, que ni de la Constitución de Suiza, ni de la de Venezuela, ni de la de Colombia, ni de la jurisprudencia y prácticas constitucionales y nociones que de ellas arrancan, podemos obtener un solo precedente ilustrativo de la materia.

**120.** Tampoco los tenemos en nuestros antecedentes legales.

Desde 1810 hasta 1820 los gobiernos nacionales tendieron a la unidad y fueron, por su carácter, centralistas.

Desde 1820 hasta 1824 las provincias estuvieron



dispersadas. La anarquía se extendía o se concentraba, según las veleidades y caprichos que variaban la dirección de las cosas políticas, ya por opinión, ya por pasiones, sin que hubiera autoridad alguna que pudiera, en ningún caso, restringirlas, afirmarlas, ni darles un curso consciente y fijo.

En 1825 el Congreso Nacional ejerció actos de intervención en la provincia de Córdoba; pero su autoridad fué desacatada; y ese acto, que, sin duda alguna, se fundaba en buenos principios de filosofía política, pero que no estaba apoyado en el texto de la ley fundamental de 23 de enero de 1825, no fué uno de los que menos contribuyeron a desprestigiar a aquella gran asamblea, y a desarrollar la anarquía en el país.

Según el tratado de 1831, las provincias tenían el deber de auxiliarse entre sí y el gobierno de Buenos Aires, encargado de las relaciones exteriores, el de protegerlas en ciertos casos, cuando la invasión de un enemigo extranjero pusiera en peligro la soberanía territorial del Estado.

Hacia 1847 ocurrió en la provincia de San Luis una revolución interna.

El gobierno pidió auxilio a la provincia de Mendoza y ésta se negó a prestarlo:—Rosas fué consultado y tomó en cuenta la cuestión tal cual estaba planteada.

Si el pacto de 1831 sólo obligaba a las provincias a protegerse y auxiliarse en el caso de una invasión extranjera, tratándose en aquella provincia de una insurrección interna, las demás no estaban obligadas a prestarle auxilio, como no

estaría tampoco el gobierno federal obligado a prestarlo en el caso de que le hubiera sido requerido.

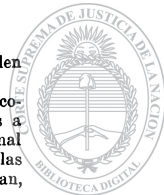
Rosas resolvió la cuestión como había resuelto la relativa al auxilio federal con motivo de la revolución del Chaco, contra el gobierno de don Vicente Montes, en la provincia de La Rioja. Declaró que, siendo los *salvajes unitarios* traidores a la Ley y a la Patria, revestían una condición excepcional; que, por consiguiente, una insurrección *unitaria* no podía ser considerada como acto de desorden doméstico o disturbio local, sino que debía ser asimilada a la invasión extranjera, y que, en suma, era oportuno y obligatorio el auxilio federal o interprovincial.

**121.** Son estos los capitales antecedentes que encontramos en nuestras leyes... si leyes podemos llamar a las que regían en la época de la tiranía, si antecedentes podemos denominar a aquellas monstruosas aberraciones de un espíritu embrutecido por el amor del mal!

De consiguiente, hemos de atenernos, ya que no a otras fuentes de derecho comparado, en las cuales no es posible hallar luz que nos alumbré el paso, al texto de la Constitución y a la fuente originaria de la materia, es decir, al texto constitucional, y a los estatutos y jurisprudencia de los Estados Unidos de Norte América.

**122.** Hay una doctrina sustancial en toda organización federalista; y los países que por error o por pasión prescinden de ella, se encuentran en la radical impotencia de constituir un gobierno





sólido, una nacionalidad estable, ni un orden regular y fijo.

Es ésta: que si el federalismo consiste en la coexistencia de autonomías locales subordinadas a una soberanía nacional, a esta soberanía nacional le compete observar el tipo característico de las instituciones; encaminarlas cuando se desvían, porque es suprema; protegerlas cuando peligran, porque es poderosa.

En la adopción de esta doctrina coinciden la Constitución de los Estados Unidos de Norte América y la Constitución de la República Argentina, pero no coinciden hasta confundirse. Hay grande y vivísima analogía en ellas, pero no perfecta identidad.

**123.** La Constitución de los Estados Unidos dice en el artículo 4.º, de la sección 4.ª: "Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado en esta Unión una forma republicana de gobierno".

Cual sea el sentido de esta frase está esclarecido por ilustraciones que voy a recapitular en términos muy breves.

Sabemos cuál es el papel que en la formación y adopción de la Constitución representó *El Federalista*; y, por consiguiente, que puede ser tenido como fuente auténtica de doctrina, como un comentario autorizado del verdadero espíritu y de la verdadera tendencia de la ley.

Y bien; en *El Federalista* se decía que la tendencia de la garantía es asegurar la perfecta uniformidad de instituciones en una nación republicana, organizada federativamente, y compuesta de miembros republicanos.



Esta doctrina es expuesta casi en términos idénticos, aunque con mayor amplitud, por Curtis, el mejor y más paciente historiador de la Asamblea Constituyente de Filadelfia; y se encuentra en todas las decisiones parlamentarias atinentes con la materia, y principalmente en las que el Senado, en 1874, tomó en los casos de Arkansas y Luisiana, siguiendo los consejos del senador Morton, y que son tanto más valiosas cuando más recia era en ese tiempo la tendencia centralizadora del parlamento federal.

Ahora, ¿cuáles son las razones por las cuales los Estados Unidos han entendido necesario garantizar las instituciones locales? Todos los historiadores del tiempo, los publicistas de entonces, como los posteriores, lo declaran categóricamente: se trataba de evitar la degeneración de las instituciones republicanas en instituciones de otro tipo; se trataba de evitar una renovación en el sentido aristocrático monárquico, que era vivamente temida, porque un partido fortísimo que había llegado a tentar la integridad y la lealtad de Jorge Wáshington, aspiraba al establecimiento de una forma monárquica de gobierno.

Por otra parte, interesa esclarecer lo que por *forma republicana* se entiende en el lenguaje de la Constitución.

Curtis lo ha dicho, buscando la interpretación del texto, no en su propio criterio ni en sus conceptos subjetivos, sino en el espíritu y en la doctrina de los autores de la Constitución.

Por forma republicana en el sentido constitucional y americano de la palabra, se entiende un





gobierno constituido bajo la autoridad del pueblo representativo,—y que esté, por lo menos, constituido con estas dos ramas: Un poder ejecutivo y un poder legislativo;—porque la Constitución Nacional menciona esas dos ramas como componentes de los gobiernos de Estado, cuando habla en otra cláusula de la protección que el gobierno federal debe prestar a los Estados en casos de insurrección, y dice que lo hará a solicitud de la legislatura, o del poder ejecutivo, cuando ésta no pueda ser reunida.

De suerte que, cuando menos, dos poderes públicos es menester que haya, y que el gobierno esté organizado por la voluntad del pueblo, para que exista una forma republicana, según el sentido constitucional de la voz.

**124.** La Constitución argentina dice: “Cada”  
”provincia dictará para sí una Constitución, bajo”  
”el sistema representativo republicano, de acuer-”  
”do con los principios, declaraciones y garan-”  
”tías de la Constitución Nacional, y que asegure”  
”su administración de justicia, su régimen mu-”  
”nicipal y la educación primaria. Bajo estas”  
”condiciones el gobierno federal garantiza a ca-”  
”da provincia el goce y ejercicio de sus institu-”  
”ciones (art. 5).”

La primera parte de este artículo abarca todo cuanto totalmente comprende la sección de la Constitución de los Estados Unidos referente a la materia.

Cada provincia, dice, dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republi-



cano; o lo que es igual, cada provincia se organizará con una forma republicana de gobierno.

Esto es cuanto contiene la cláusula de la Constitución norteamericana.

Pero la Constitución argentina añade: "...de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional". De suerte que precisa el primer concepto y especifica que por forma representativa, en el sentido argentino de la palabra, se entiende una organización de gobierno conforme con todos los principios de la Constitución Nacional. Luego no hay duda alguna en cuanto al plan a que deben adaptarse las Constituciones provinciales.

En seguida el artículo agrega tres caracteres que deben revestir los gobiernos locales, y que exige como condición de la garantía ofrecida.

Dos de estas condiciones se refieren a asuntos privativos de los gobiernos provinciales: organizar su régimen municipal y asegurar su administración de justicia. La tercera se relaciona con una materia que admite la acción concurrente de la nación y las provincias, según se desprende del inciso 16 del artículo 67 de la Constitución.

La última cláusula del artículo, que es la promisor de la garantía, dice textualmente: "bajo estas condiciones, el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."

La Constitución de los Estados Unidos ofrece garantizar solamente la forma republicana de gobierno.



Y se advierte una discrepancia esencial por la simple comparación de los textos.

Los Estados Unidos no han prometido esfuerzo ni acto alguno de protección en favor de las instituciones de un Estado, mientras cada cual tenga un gobierno de forma republicana, es decir, virtualmente emanado de la voluntad común, representativo y compartido.

Pero el gobierno federal de la República Argentina debe a las provincias más; la promesa constitucional es muchísimo más extensa que la de la Constitución norteamericana.

Siempre que, por cualquier causa, esté interrumpido el ejercicio de las instituciones locales, (cuyas condiciones especifica el mismo artículo), la nación debe a las provincias la garantía.

La Constitución de los Estados Unidos sólo garante una *forma republicana de gobierno*; entretanto que la Constitución argentina garantiza dos cosas: una forma republicana de gobierno, y *el goce y ejercicio efectivo y regular* de las instituciones locales.

De suerte que si en Norte América solamente está obligado el gobierno federal a amparar a un Estado cuando su forma de gobierno representativa ha sido *invertida*, en la República Argentina está el gobierno federal obligado a amparar a las provincias cuando la forma republicana ha sido *corrompida*; es decir, cuando ha sido interrumpido el ejercicio regular de las instituciones *cuyo goce efectivo* ella garantiza.

La diferencia entre ambas Constituciones tiene explicaciones que me parece que son sencillas.



En primer lugar en los Estados Unidos, los Estados precedieron en su organización y capacidad política a la nación, y la Constitución fué dada para proteger y desarrollar instituciones que estaban definidas y arraigadas. En la República Argentina, al revés, la nación ha preexistido a las provincias; y la Constitución fué dada para crear un orden de justicia y de derecho, de cultura y de libertad civil en el país.

Y hay otra explicación.

En los Estados Unidos, como antes indiqué, había el peligro de una transformación en el orden de las instituciones políticas; entretanto, en la República Argentina no existía ese peligro, sino este otro: la corrupción de las instituciones; la traición hecha a las garantías y derechos asegurados por ellas. No había peligro de transformación de la forma republicana de gobierno; había peligro de despotismos, de tiranías; es decir, había peligro de corrupciones políticas y de transformación del orden social.

---

## CAPITULO XII

INTERVENCION DEL GOBIERNO FEDERAL EN LAS PROVINCIAS.  
— ESTUDIO DEL ARTICULO 6.º DE LA CONSTITUCION. —  
DERECHO COMPARADO.

125. El artículo 6.º de la Constitución es consecutivo del 5.º, y establece los medios de hacer efectiva la garantía ofrecida a las provincias.



Dice textualmente así: "El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores; y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia".

126. En los Estados Unidos la materia está regida: 1.º por la segunda parte de la sección 4.ª, artículo 4.º de la Constitución, que establece que los Estados Unidos protegerán a cada uno de los Estados contra invasión; y a solicitud de la legislatura, o del ejecutivo, cuando la legislatura no puede ser reunida, contra violencia doméstica; 2.º por estatutos expedidos en diversas épocas, principalmente en 1795, 1807, 1861 y 1871; de todo lo cual resulta que el gobierno federal puede acudir con fuerzas armadas, ya sean de milicia o regulares, de tierra o de mar, para ejercer en los Estados acción tuitiva o coercitiva, en los cinco casos siguientes:

*Primero*, en caso de invasión, ya se trate de una invasión extranjera, ya se trate de una invasión por un Estado contra otro;

*Segundo*, en caso de inversión o transformación del gobierno republicano en uno de distinto tipo;

*Tercero*, en caso de requisitoria hecha por las autoridades que la Constitución previene (la legislatura, y cuando ella no pueda reunirse, el poder ejecutivo) a fin de reprimir insurrecciones;

*Cuarto*, en caso de que se pongan estorbos vio-



lentos a la ejecución de las leyes y a la obediencia de las autoridades de los Estados Unidos;

*Yquisito*, en caso de que los gobiernos de Estados descuiden o rehúsen proteger a los habitantes de su territorio en algún derecho, privilegio o inmunidad, o en cualesquiera garantías dispuestas para seguridad de algún derecho, privilegio o inmunidad, declarados o establecidos, ya sea en la Constitución federal, ya sea en los Estatutos de la Unión.

En los dos primeros casos, la acción del gobierno no será tuitiva, y en los dos últimos coercitiva.

**127.** Pero para despejar el terreno de complicaciones que oscurecerían la cuestión, debo hacer advertencias capitales.

El caso *cuarto* que he mencionado, es decir, el caso de estorbos puestos a la ejecución de las leyes y obediencia de los poderes de los Estados Unidos, es un caso de rebelión contra la autoridad de la nación.—Se proveyó a él durante la guerra civil; pero no tiene atingencia con la garantía ofrecida a las instituciones locales.

En idéntica circunstancia se encuentra el *quinto*, es decir, el caso de que los gobiernos de Estado descuiden proteger a los habitantes del territorio en el goce de los derechos garantizados por la Constitución o Estatutos de la Unión; porque ese caso supone un desacato organizado dentro de un Estado y no reprimido por la autoridad local contra la soberanía suprema de la nación.

Para que se realice la hipótesis en que la ley se coloca, es menester que los derechos civiles explícitamente reconocidos por la Constitución sean



violados en una porción o clase del pueblo, a consecuencia de conspiraciones, violencias, insurrecciones o combinaciones ilegales que el gobierno del Estado no pueda o no quiera reprimir eficazmente.

Se proveyó a los conflictos que de esta suerte pudieran surgir en el país, por una ley de 1871, en la cual se autoriza al gobierno federal para allanar el autogobierno local, a fin de hacer efectivas, bajo la autoridad de la nación, las garantías constitucionales.

Como se ve, este último caso tampoco tiene atinencia con la garantía ofrecida por el gobierno federal a las instituciones de los Estados; uno y otro se relacionan más bien con las declaraciones del artículo 6.º, inciso 2.º, de la Constitución norteamericana, que es análogo a nuestro artículo 31, en el cual se declara que la Constitución, las leyes que el Congreso dicte en consonancia con la Constitución y los tratados con las naciones extranjeras forman la ley suprema del país, a la cual deben someterse todas las autoridades y legislaciones de provincia.

Por lo tanto, cuando un gobierno desacata las leyes supremas del país, o cuando es remiso, por complicidad o molice, para reprimir insurrecciones locales o conmociones que tiendan a entorpecer su ejercicio, o estorbar que garantice los derechos que a todas las personas y habitantes del territorio ella promete, el caso es de rebelión; y como el gobierno federal debe conservar el imperio de la ley fundamental y debe vencer todas las resistencias que se le opongan, es claro que debe



estar armado con las facultades necesarias para reprimir actos de este género.

Luego, no es posible encontrar en el *cuarto* ni en el *quinto* de los casos mencionados, ni en las leyes que los rigen, una ilustración de los artículos 5.º y 6.º de la Constitución; y debemos limitarnos a los tres primeros casos que comprenden la invasión, la transformación de gobierno y la requisitoria de las autoridades locales en caso de insurrección interna.

**128.** La Constitución de Norte América dice que el gobierno de los Estados Unidos *protege* a los Estados en los casos determinados.

La Constitución argentina habla en otros términos y faculta al gobierno federal para *intervenir* en el territorio de las provincias.

Siempre que el gobierno federal de los Estados Unidos toma participación en asuntos de orden local, se presenta armado, pero para ejercer una función tuitiva, puesto que la Constitución le ordena *proteger*.

En la República Argentina la acción nacional puede ser pacífica y puede ser armada; pero en todos los casos es coercitiva; porque la Constitución no le ordena al gobierno proteger, sino que le autoriza para *intervenir*.

*Proteger* es ayudar la acción del gobierno armado, que se acoge a la fuerza más poderosa de la nación siendo él débil para contrarrestar el empuje de un movimiento anárquico.

*Intervenir* es ejercer, en nombre de la soberanía nacional, una autoridad plena, más o menos extensa, dentro del territorio de la provincia.





Así en los Estados Unidos las fuerzas militares de la nación protegen la autoridad del Estado puesto bajo el amparo del gobierno federal; obedecen a la autoridad civil, o por lo menos obran bajo la iniciativa de la autoridad civil, y en la medida en que es reclamada su cooperación.

En la República Argentina el comisario nacional encargado de llevar a una provincia la intervención, se sustituye a la autoridad local, y en representación de la soberanía superior de la nación asume toda la autoridad *conducente a llenar por sí solo los fines de la intervención*.

129. Siendo mucho menos extensas las facultades inherentes al derecho de *proteger* en los Estados Unidos que las inherentes al derecho de *intervenir* en la República Argentina, no es extraño que todas las facultades que la Constitución argentina confiere, respecto de esta materia, al gobierno federal, genéricamente considerado, es decir, en el conjunto de los poderes públicos que lo constituyen, estén por los estatutos orgánicos de Norte América, conferidas exclusivamente a la iniciativa y decisión del presidente de la República.

130. Establecidas estas diferencias veamos lo que positivamente establece el artículo 6.º de la Constitución.

Los casos en que autoriza al gobierno federal para intervenir en el territorio de las provincias, son cuatro. En dos de ellos puede intervenir *motu proprio*; en los otros dos no puede intervenir sino requerido por la autoridad local.



**131.** Interviene *motu proprio* para garantir la forma republicana de gobierno y el ejercicio de las instituciones locales, asegurado por el artículo 5.º de la Constitución.

Y se pregunta: si la forma de gobierno no ha sido variada, si no ha sido convertida de republicana en otra cualquiera, en alguna provincia, ¿procede la intervención nacional *motu proprio* cuando haya sido corrompida y las instituciones sean bastardeadas?

Pienso que sí. Y esto se desprende de lo ya indicado y de la fórmula de la Constitución:—"La Nación Argentina, o el gobierno federal, garante a cada provincia el *goce y ejercicio* de sus instituciones locales...—Este texto no admite otra inteligencia ni interpretación.

Y además, ya sabemos que si bien se podía temer al sancionarse la Constitución que sufriera el país interrupciones facciosas o despóticas de las instituciones, de ninguna manera se podía temer una subversión de su forma.

Pero cualquier argumento que pudiera arrancarse de los antecedentes del país es insignificante ante la claridad de los textos constitucionales.

La nación garante no solamente la forma republicana, sino el ejercicio regular de las instituciones. Aunque la forma se conserve, si el ejercicio de las instituciones está interrumpido y el pueblo de una provincia privado de su goce, la nación debe hacer efectiva la garantía que ha prometido el artículo 5.º de la Constitución.

**132.** Es caso también de intervención *motu proprio*, el de invasión extranjera.—Esto es obvio.



El gobierno federal está encargado de la seguridad común y del sostenimiento de la soberanía nacional. Atentar contra la seguridad del territorio de una provincia es atentar contra la seguridad y la paz de la nación y contra su soberanía territorial.

**133.** Los dos casos en que puede el gobierno federal intervenir, requerido por las provincias, son los de *insurrección o invasión* de otra provincia.

**134.** En cuanto a los casos de insurrección, ya vemos que, a salvo la mayor claridad con que la Constitución de los Estados Unidos determina cuáles son las autoridades competentes para pedir el auxilio federal, el texto de una y otra ley concuerdan perfectamente.

Sin embargo, es de notar que los casos de intervención serían más frecuentes (aun en igualdad de circunstancias) en la República Argentina que en los Estados Unidos.

Según su Constitución, los Estados en Norte América tienen recursos propios para mantener su paz interior, de que carecen las provincias en la República Argentina. Las milicias son en los Estados Unidos instituciones de los Estados; ellos pueden convocarlas y armarlas: sus gobiernos pueden, por consiguiente, aunque los disturbios domésticos tomen consistencia, resistir al triunfo de la revolución.

En la República Argentina las provincias no pueden armar ejércitos sino en casos de inminente peligro, y dando cuenta inmediatamente al gobierno federal.—Las milicias forman una institución



nacional y no pueden ser convocadas sino por autorización del Congreso. De suerte que cuando una revolución interna toma algún vuelo es absolutamente imposible que los gobiernos de provincia la resistan, si no reciben auxilio o protección del gobierno federal; y como no pueden recibir esa protección o auxilio sino requiriendo la intervención, es claro que dondequiera que una insurrección estalle, el gobierno provincial está forzado a pedir la intervención, y puede añadirse que el gobierno nacional está obligado a acordarla. Y la razón es ésta: si las provincias deben conservar la paz pública y el orden, y si no tienen recursos propios para reprimir las insurrecciones, ni el gobierno federal está obligado a auxiliarlas, se sigue que una revolución debe necesariamente triunfar en cualquier provincia en que estalle, lo cual importa organizar la anarquía. O se sigue esta otra consecuencia, que no es menos monstruosa: que los gobiernos locales tendrían—para conservar el orden interno de su provincia, para afianzar el orden local y la paz de la nación—que hacer lo que la Constitución categóricamente les prohíbe: armar ejércitos, disciplinar milicias, convocar a los ciudadanos y ponerlos bajo las banderas.

**135.** Son competentes, según la Constitución Nacional, tanto las autoridades que se encuentran en peligro, como las que han sido derrocadas por la sedición, para pedir el auxilio federal.

En los Estados Unidos no sucede lo propio: por dos razones.

La Constitución Nacional de Norte América

sólo garantiza la forma republicana de gobierno de los Estados; no garantiza el ejercicio regular de las instituciones.—Ahora, una insurrección interna o disturbio doméstico que tenga por objeto cambiar violentamente el personal del gobierno, perjudica la marcha regular de las instituciones, es verdad, pero no altera sustancialmente, ni invierte ni subvierte la forma republicana de gobierno.

Además, la Constitución exige que la protección sea, en el caso de violencia doméstica, otorgada a requisición de una autoridad local en ejercicio actual. Así, confiriendo facultad para requerir principalmente a la legislatura, prevé el caso de que ella no pueda ser reunida, y la confiere subsidiariamente al poder ejecutivo. Los poderes que hayan sido derrocados no se encuentran en ejercicio actual. Si ellos pudieran requerir la protección de los Estados Unidos, el gobierno federal, cuando acudiera a prestarla, encontraría organizado un Estado con otros poderes públicos, que no aceptarían la protección o la rechazarían, en cuyo caso el Estado se pondría en rebelión; y declarándose en rebelión contra las autoridades nacionales, perdería todos sus caracteres y todos sus derechos constitucionales; y perdiendo sus facultades y derechos constitucionales, el gobierno federal ya no debería ni la garantía de la forma republicana de gobierno, ni protección alguna de las que en el orden normal debe a todos los Estados leales y sujetos al orden general establecido por la Constitución.





**136.** Finalmente, la Constitución de los Estados Unidos asimila a la invasión extranjera la invasión de un Estado por otro Estado; y la razón que *El Federalista* y otros de los primitivos comentadores de la Constitución dan para abonar la conveniencia de que proteja el gobierno federal a los Estados contra los invasores, es la solidaridad que debe reinar entre partes componentes de una misma nacionalidad y el auxilio recíproco que lógicamente deben estar obligadas a prestarse.

Según nuestra Constitución, hay diferencia entre los casos de invasión exterior y los casos de invasión de una provincia a otra provincia.

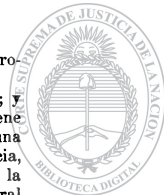
Cuando un caso de este linaje llega a ocurrir, es decir, cuando dos provincias se encuentran en colisión, el gobierno federal tiene deberes especiales y relaciones distintas con cada una de las provincias que se encuentra en conflicto. Si bien es verdad que le debe protección a la provincia invadida, también es verdad que ha de reprimir y castigar a la provincia invasora, en virtud de lo establecido por el artículo 109 de la Constitución, según el cual las hostilidades de una provincia a otra son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el gobierno federal debe sofocar conforme a la ley.

**137.** En resumen: la nación garantiza a las provincias: *Primero*, la inmunidad del territorio;

*Segundo*, la forma republicana de gobierno;

*Tercero*, el ejercicio regular de las instituciones locales.

Y para hacer efectiva esta triple garantía *interviene sin requisición*, a fin de asegurar cual-



quiera de estos tres beneficios, en cualquier provincia que esté en peligro de perderlos.

Garantiza, además, la paz de las provincias; y para hacer efectiva esta garantía interviene cuando ellas requieren su auxilio, en caso de una insurrección interna o invasión de otra provincia, que ponga en peligro el imperio de las leyes, la subsistencia de sus autoridades, el orden general y la paz pública de la localidad (1).

---

## CAPITULO XIII

GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS NACIONALES. — EN QUE FORMA PUEDE SER ADAPTADO A LA INDOLE DE LAS INSTITUCIONES FEDERALES. — GOBIERNO DE LAS POSESIONES NACIONALES DENTRO DE TERRITORIOS PROVINCIALES. — FORMACION DE PROVINCIAS.

**138.** Trataré aquí del gobierno de posesiones nacionales dentro de territorios provinciales, del régimen y administración de los territorios nacionales; de la forma en que puede ser adaptado a la índole de las instituciones federales y de la creación y admisión de provincias.

**139.** El primer punto está regido por el inciso 27 del artículo 67 de la Constitución, en el cual se dice que el "Congreso ejerce una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación y sobre todos los demás lugares adqui-

---

(1) Véase el Apéndice C., complementario de este Capítulo.  
— (N. del E.)



”ridos por compra o cesión en cualquiera de las  
”provincias, para establecer fortalezas, arsenales,  
”les, almacenes u otros establecimientos de utilidad  
”nacional.”

Concuerda este artículo con el inciso 17 de la sección 8.ª del artículo 1.º de la Constitución de los Estados Unidos, que, hablando también de la jurisdicción exclusiva del Congreso sobre el territorio de su residencia, añade que ejerce igual autoridad sobre todos los sitios adquiridos (con el consentimiento de las legislaturas de los Estados en que se encontraren) “para construir fortalezas, almacenes, arsenales, astilleros y otras obras necesarias.”

**140.** Como se ve por la simple aproximación de estos textos, hay entre ellos diferencias que conviene advertir.

En primer lugar, el gobierno federal de la República Argentina tiene mayor libertad de acción que el de los Estados Unidos para adquirir territorios dentro de las provincias.

La Constitución norteamericana exige para todas las adquisiciones de este género, que medie el consentimiento de los Estados en que se encuentre el sitio que el gobierno federal quiere adquirir; entretanto que en la República Argentina el gobierno federal puede hacerlas por compra a particulares, sin la intervención de la legislatura de provincia, que sólo es necesaria en el caso de que el gobierno federal solicite la cesión de sitios de propiedad provincial.

Media otra diferencia que hace más lata la acción del gobierno federal en la República Argen-





tina. Después de enumerar con qué objetos puede hacer adquisiciones el gobierno nacional, diciendo que pueden ser destinados los sitios así adquiridos para construir fortalezas, almacenes y arsenales, se usa en el texto argentino de una palabra genérica y dice: *u otros establecimientos de utilidad nacional*.

La Constitución de Norte América usa una palabra más restrictiva: y otras obras necesarias, dice: *needful buildings*.

No se puede atribuir la diferencia entre ambos textos a un error de traducción; porque es tanta que no puede ser involuntaria.

141. Sin embargo, entre ambos textos existe la afinidad nacida de la unidad intrínseca de los principios sobre los cuales descansan ambas Constituciones; y por consiguiente, las reglas aceptadas en los Estados Unidos como limitativas de las facultades del gobierno federal para gobernar sitios colocados en territorios provinciales, deben ser aplicadas a la República Argentina, a falta de una legislación especial, o cuando menos, son antecedentes a propósito para fundar doctrina e inspirar la propia y particular legislación.

La autoridad nacional sobre sitios adquiridos en territorios de un Estado es exclusiva en Norte América en cuanto se relaciona con el servicio a que están destinados los sitios; pero es entendido allí que los Estados particulares conservan el derecho de hacer efectiva la autoridad de sus tribunales dentro de tales sitios, aunque estén sometidos, bajo otros respetos, a la jurisdicción nacional, como si esta circunstancia no existiera.



Así, la autoridad competente para entender en delitos cometidos por individuos que habiten esos sitios, no es la autoridad nacional, sino la autoridad local. La residencia en sitios consagrados al servicio nacional no produce fuero federal exclusivo.

Los sitios de propiedad nacional no están plenamente desagregados del Estado ni sustraídos enteramente a su jurisdicción y autoridad.

**142.** Establecida esta regla, me parece que es fácil llegar a una solución, aunque contraria a la que el Congreso ha adoptado, respecto de una cuestión que anteriormente insinué.

Es la siguiente: el gobierno federal estaba en posesión de tierras pertenecientes al colegio de Córdoba, por secuestro hecho en el siglo pasado de todos los bienes pertenecientes a la Compañía de Jesús, bajo el imperio del rey de España, y que fueron consagrados al servicio de la instrucción pública. Uno de esos sitios ha sido destinado para establecer una colonia bajo la autoridad de la nación; y dado el principio que acabamos de sentar, respecto de los objetos que hacen legítima la adquisición de parte del gobierno federal, de sitios en el territorio de una provincia y de los límites dentro de los cuales esa autoridad debe ser contenida, me parece que no se puede establecer como arreglada y regular la decisión del Congreso dictada en 1876; y la razón es clara.

Aún concediendo que el gobierno federal tiene mayor latitud de acción por las palabras que usa la Constitución al designar los objetos en vista de los cuales pueden adquirir sitios en te-



territorios provinciales, al término *ú objetos de utilidad nacional* no puede dársele una amplitud tal que abarque el caso del establecimiento de una colonia.

Es verdad que una colonia como todo lo que incrementa la población y la riqueza o levanta el nivel de la cultura, produce beneficios a la nación; pero si se atribuyera a la cláusula constitucional examinada el alcance que de aquí resulta, se seguiría que cae bajo la competencia del gobierno federal cuando afecta al bienestar moral y material de la nación, directa o indirectamente, cualquiera que sea su naturaleza y el radio en que haya de desenvolverse, ya que no puede mejorar una provincia sin que gane la nación, ni sufrir detrimento sin que la nación soporte un correlativo quebranto.

Tienen, pues, las palabras comentadas un sentido más restrictivo. Por *establecimientos de utilidad nacional* no puede entenderse sino aquellos que están destinados a servir a objetos expresamente encomendados al gobierno federal por la Constitución.

Puede argüirse que uno de los objetos que la Constitución Nacional ha puesto bajo el encargo del Congreso, es el de colonizar las tierras de propiedad nacional, y que siéndolo aquellas tierras, se sigue que tiene el derecho de colonizarlas.

El argumento no tiene fuerza sino en la apariencia. Las tierras de propiedad nacional, que la Constitución argentina autoriza al Congreso para colonizar, son *tierras públicas* de la nación, es decir, las tierras vacantes que se encuentren fuera



de los límites de todas las provincias, y dentro del territorio nacional.

Hay por fin, una razón concluyente. — Una colonia establecida por la nación ha de ser regida por ley nacional, y si se establece en territorios provinciales sucede una de dos cosas: o impera en ella la autoridad y la ley de la nación, lo que va contra el principio antes sentado en cuanto a las limitaciones de la jurisdicción nacional sobre sitios colocados dentro de territorios provinciales y menoscaba la soberanía local; o imperan, al revés, la autoridad y las leyes de las provincias; y entonces se frustran las miras que han presidido a su establecimiento.

**143.** Corresponde también al Congreso organizar la administración y régimen de los territorios nacionales.

En la deficiencia de nuestra legislación, debida a causas que luego apuntaré, podemos acudir a la de los Estados Unidos de Norte América para buscar ejemplos que ilustren la manera de desempeñar esas funciones del gobierno federal de acuerdo con los principios generales del sistema republicano federal.

**144.** He indicado en otra oportunidad cómo se formaron los primeros territorios nacionales de los Estados Unidos; y añadí también que habían sido primitivamente regidos por una ordenanza dictada el 13 de julio de 1787. Esa ordenanza establecía lo que voy sumariamente a referir.

Hasta que cada territorio llegara a tener una población de cinco mil varones adultos, su gobier-



no debía estar a cargo de tres jueces y un gobernador, de los cuales el gobernador debía durar tres años, y los jueces tanto como su buena conducta, siendo todos nombrados por el Congreso.

En estos funcionarios se resumían todas las autoridades correspondientes a las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, del gobierno territorial.

Las leyes que consideraran necesarias para la organización y régimen interno de los territorios, así como para todos los arreglos del orden civil, debían ser presentadas a la aprobación del Congreso, y una vez aprobadas por él debían tener subsistencia hasta que el Congreso mismo las revocara.

Estaban autorizados, además, para dividir cada territorio en tres distritos con funcionarios civiles que debían ser nombrados por el gobernador.

Y así que la población llegaría a ser mayor de cinco mil varones adultos, las franquicias y latitud de acción de las autoridades locales crecían en proporción.

Desde esa época debía dividirse el poder legislativo, confiriéndolo a una asamblea dividida en dos ramas.

Una de esas ramas, el Consejo Legislativo, debía ser compuesto de cinco miembros nombrados por el Consejo, por cinco años, si antes no era revocado su mando por la misma autoridad que lo confería.

La segunda rama era una Cámara de Representantes elegidos por los electores del territorio calificados según censo de propiedad, a razón de uno por cada *quinientos* habitantes, hasta llegar

al número de *veinticinco*, llegado al cual la legislatura debía determinar qué número fijo tendría en adelante.

La asamblea tenía facultad de nombrar un delegado que la representara en el Congreso, el cual podía tomar parte en sus deliberaciones, pero no votar.

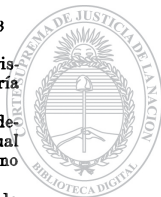
145. De entonces acá los territorios han sido aumentados por nuevas cesiones, por compra y por ocupaciones bélicas.

Cada territorio está regido por una ley.

Estas leyes son muchísimas en número y difieren entre sí en detalles de importancia. Sería imposible traer aquí datos suficientes para explicar la organización particular de cada uno; así es que me limitaré a exponer aquellos rasgos comunes que los uniforman y que se encuentran, con ligeras alteraciones, en todos los estatutos orgánicos de los territorios.

En cada territorio existe un gobierno dividido en tres poderes.

El *poder ejecutivo* es ejercido por un gobernador nombrado por el presidente de la República con acuerdo del Senado Nacional. Dura en sus funciones cuatro años, pero es amovible a voluntad del presidente. El gobernador interviene en los actos legislativos por estar armado con el derecho de veto. Puede también indultar y conmutar las penas que impongan los tribunales por delitos cometidos contra el derecho común; y suspender la ejecución de las penas impuestas por atentados contra la ley federal u ofensas contra los Estados Unidos, en cuyo caso somete el proceso al pre-





sidente, el cual usa del derecho de indultar, o se abstiene de hacerlo, según su ciencia y conciencia. Es ayudado por un secretario nombrado por el presidente por el mismo tiempo que él y que lo reemplaza en el caso en que esté inhabilitado para ejercer sus funciones.

El poder legislativo reside en una asamblea dividida en dos ramas: un Consejo Legislativo y una Cámara de Representantes, ambas de elección popular. Hay algunos territorios que tienen privilegios especiales para que su legislatura pueda estatuir sin intervención del Congreso sobre todas las materias del orden civil; pero esto es excepcional: la regla es que las leyes aprobadas por la legislatura de un territorio sean sometidas a la aprobación del Congreso. Se extiende la competencia de la rama legislativa de los territorios, según los estatutos, a toda materia que no sea incompatible con la Constitución y las leyes de la nación: sólo les es prohibido dictar leyes que alteren la distribución primitiva del suelo; que establezcan impuestos sobre propiedades de los Estados Unidos, o que recarguen las propiedades territoriales u otros bienes de los no residentes, con contribuciones mayores de las que pagan los propietarios residentes en el territorio.

Para el ejercicio del *poder judicial*, el territorio está dividido en tres secciones. En cada una de ellas asienta un juez como magistrado inferior; y los tres jueces que constituyen el tribunal de cada sección, forman, reuniéndose de tiempo en tiempo en el asiento de la autoridad general del territorio, la Suprema Corte del lugar.



Los jueces de paz y los oficiales de milicias son también elegidos popularmente por los electores, según las reglas y solemnidades que establezca la legislatura particular de cada territorio.

Los oficiales municipales son nombrados según lo establecen las leyes de cada territorio.

Los demás empleados, por el gobernador, con acuerdo del Consejo Legislativo.

Las asambleas legislativas que gobernaban los territorios bajo la ordenanza de 1787, tenían facultad de nombrar un delegado que las representara en el Congreso: ahora ese derecho pertenece a los territorios.

En cada uno se elige popularmente un delegado que toma asiento en la Cámara de Representantes del Congreso Nacional: no tiene voto, pero puede tomar parte en todas las deliberaciones, hacer presentes todas las necesidades del territorio cuya agencia desempeña; y de este modo los territorios son gradualmente preparados para el ejercicio de los derechos políticos en toda su plenitud.

**146.** En la República Argentina no hay una legislación relativa a esta materia, y la razón es obvia.

Nosotros no tenemos una población desbordante; no tenemos territorios poblados por razas civilizadas; y durante mucho tiempo, será felicidad suma para la República si, viviendo en paz y siendo bien administrada, llega a lo menos, a condensar la población de las provincias, a hacer de ellas cuerpos políticos verdaderamente capaces de autonomía.





Entretanto, hay una ley dictada en 18 de octubre de 1872, destinada a reglar interinamente el gobierno del territorio del Chaco, que ha sido extendida, hace pocos días, a la organización de la Patagonia.

Esa ley establece que el gobierno del territorio estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, por tres años, el cual estará a cargo de la administración general del territorio.

Establece también que deben nombrarse comisiones municipales compuestas de seis miembros elegidos popularmente.

Respecto de la administración de justicia, pone la justicia civil, comercial y penal, a cargo de los jueces de paz con apelación ante el juez de sección más inmediato, y después a la Suprema Corte Nacional, siempre que el valor discutido exceda de dos mil pesos fuertes.

El artículo 9.º de la ley dice explícitamente que mientras el número de habitantes de una sección no llegue a *mil*, el gobernador nombrará un juez de paz y el comisario municipal; y una vez que llegue a este número convocará inmediatamente el pueblo a elecciones (1).

---

(1) Actualmente rige respecto de los territorios nacionales la ley de octubre 16 de 1884, que creó las gobernaciones de la Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Formosa y Chaco, con las reformas introducidas por las leyes de 31 de octubre de 1889 y 29 de septiembre de 1890. Las modificaciones que esas tres leyes introducen a las disposiciones citadas en el texto son las siguientes, que no cambian el fundamento del comentario: El gobernador es nombrado por el presidente de la República con acuerdo del Senado; el concejo municipal se compone de cinco miembros elegidos po-



Ya se ve que, comparándola con las leyes de los Estados Unidos, es deficiente, poco prolija y no concede suficiente latitud de acción a los territorios para convertirse en provincias.

Pero esta deficiencia está explicada por la razón que ha mediado para dictarla.

Ni respecto del Chaco, ni respecto de la Patagonia, tiene por objeto gobernar territorios cuya población esté creciendo: en uno y otro caso ha sido acto de autoridad encaminado a resguardar derechos territoriales de la República.

Por otra parte, el territorio del Chaco es un territorio indio, que sólo tiene un núcleo de población blanca y civilizada en Villa Occidental; y el de la Patagonia es, pura y exclusivamente indio; puesto que la ley reciente que crea su gobierno le da por asiento el pueblo de Carmen de Patagones, que no pertenece al territorio de la Patagonia, propiamente dicho, sino a la provincia de Buenos Aires.

147. Ahora, ¿cómo deben adaptarse a la índole del federalismo las leyes destinadas a organizar los territorios?

Se desprende de lo que acabo de decir.

Se adaptan a la índole del federalismo, organizando el gobierno de tal suerte que sin disminuir-

---

pularmente, en las secciones cuya población pase de mil habitantes; las apelaciones de las resoluciones de los jueces de paz se sustanciarán ante el juez letrado de la gobernación y su resolución terminará el asunto. De las sentencias que dicten los jueces letrados en primera instancia podrá apelarse ante la corte federal. Las disposiciones del art. 9.º de la ley antigua que se cita, se mantienen en el inciso 6.º, art. 7.º y en el art. 10 de la vigente. — (Nota del Editor).



lo hasta hacerlo impotente, tampoco se la aglomere en un solo núcleo de autoridad, de suerte de hacerlo peligroso; es decir, que se adapten al federalismo organizando el gobierno bajo el principio de la descentralización.

Se adapta también a este objeto, encaminando su régimen a preparar la conversión del territorio en provincias, como vemos que lo hace la legislación de los Estados Unidos.

148. La admisión de nuevos Estados en la Unión, ha sido, en Norte América, materia de largas controversias; y resolver este punto parece que fué uno de los motivos que más contribuyeron a la reunión de la Convención de Filadelfia en 1787.

Los artículos de Confederación sólo contenían dos disposiciones relativas a cualquier ensanche territorial del país o aumento de Estados en la Unión.

Una de sus cláusulas establecía que el Canadá podía ser admitido a la Confederación, sin solemnidad alguna, en el acto que lo solicitase; y otra establecía que ningún otro Estado podía ser admitido en la Unión sin expreso consentimiento de nueve de los Estados primitivos.

Por otra parte, cuando la Convención de Filadelfia se reunió había muchas fracciones del territorio que se encontraban en situación análoga y divergentes del punto de vista de sus relaciones con los antiguos Estados y con la Unión.

En primer lugar, vemos el territorio Noroeste formado por las cesiones ya hechas de parte de algunos Estados en favor de los Estados



Unidos, por la solicitud de que nos hemos ocupado en otra oportunidad, y que el gobierno federal fundaba en la necesidad de garantizar la deuda, fomentar la población, el desarrollo y el engrandecimiento general del país.

En segundo lugar, los territorios cuya cesión deseaba obtener el gobierno federal, y que continuaba persiguiendo con el mismo empeño y anhelo con que había perseguido las ya obtenidas.

En tercer lugar, el territorio de Vermont en el Estado de Nueva York, que desconocía la autoridad del Estado, pero ni estaba reconocido como independiente, ni tenía representación en la Convención.

En cuarto lugar, el territorio de Kentucky en Virginia, que también aspiraba a la independencia, y contaba para obtenerla con el consentimiento del Estado de que formaba parte.

A todo se proveyó por medio de la Sección 3.ª, inciso 1.º del artículo 4.º de la Constitución, que dice: "Podrán admitirse por la legislatura nuevos Estados en esta Unión; pero no se formará en adelante ni se erigirá un nuevo Estado dentro de la jurisdicción de ninguno de los actuales Estados sin el consentimiento de su legislatura así como del Congreso".

**149.** Dos dificultades se han suscitado y han dado motivo a largos debates en aquel país, atinentes con esta materia.

Ante todo: ¿tiene el gobierno federal facultad para adquirir territorios extranjeros, por cesión, por compra, o por conquista?



La cuestión ha sido resuelta contradictoriamente en el terreno teórico.

Los que la resuelven afirmativamente consideran que es objeto capital del gobierno de los Estados Unidos, y lo sería de todo gobierno aunque la Constitución no lo expresara, propender al desarrollo y engrandecimiento progresivo del país; y que como los ensanches territoriales, tienden a aumentar la población, y a dar al país influencia y vigor, si la Constitución quiere el fin, necesariamente debe consentir los medios, y en consecuencia es lícito que el gobierno adquiriera territorios extranjeros, o admita la incorporación de un Estado extranjero al seno de la Unión.

De la parte contraria se argumenta, y no sin razón, que si bien el gobierno federal tiene por objeto propender al engrandecimiento y desarrollo del país, debe medir sus pasos de suerte de no sacrificar su primitiva organización social y política conservando su tipo moral, la índole de sus instituciones, el predominio de la lengua y de la raza que constituía el núcleo nacional declarado independiente en 1776; y la admisión de nuevos Estados, la incorporación de territorios extranjeros, la población por grandes masas de hombres de otra raza y otra lengua, pueden dar fuerza a la nación, pero reformándola.

No se puede negar que este raciocinio es poderoso; pero a la verdad, no ha prevalecido, y la prueba de ello es concluyente. Los Estados Unidos en el día de la emancipación ocupaban una superficie de 850.000 millas cuadradas; cuando en 1867 compraron el territorio de Alaska, llega-



ron a tener una superficie territorial de 3.624.000 millas cuadradas; lo que quiere decir, que el territorio de los Estados Unidos se ha cuadruplicado con exceso; y el número de sus Estados políticos ha aumentado considerablemente por el uso que el gobierno federal ha hecho de la atribución que se le disputaba.

**150.** Otra dificultad discutida allí, es la de si tienen los Estados nuevos perfecta igualdad de derechos con los primitivos, si el Congreso puede o no, al tiempo de reconocer en su capacidad de Estado a un territorio o de recibir en la Unión un Estado extranjero, concederle o negarle franquicias.

La cuestión planteada así ha dado lugar, como indiqué, a debates muy empeñados pero poco prácticos, a la verdad, pues en todo lo sustancial ella está resuelta por la siguiente regla universalmente reconocida en la práctica y en la ciencia:—Los derechos de Estados son conferidos por la nación. La nación puede negarlos a los Estados que lo soliciten, así como puede declararlos caducos cuando los Estados, (ya sean de los primitivos, ya de los nuevos), incurran en rebelión contra la Constitución y las autoridades nacionales.

El gobierno federal al aceptar en calidad de Estado un territorio conserva derechos sobre las tierras vacantes dentro de sus límites, lo cual, como es visible, restringe su soberanía.

Las leyes que rigen la materia respecto de los territorios pantanosos y anegadizos, son una excepción confirmatoria de esta regla general; de



suerte que a salvo los principios universales del federalismo, y salvada la promesa de 1787, de que la adquisición de territorios hecha por el gobierno federal tenía por objeto la creación de nuevos Estados que habían de gozar de perfecta igualdad de franquicias y preeminencias con los Estados primitivos, los Estados Unidos tienen potestad para delimitar la extensión del derecho de gobierno propio de los Estados que se forman bajo el amparo de la Constitución y por el consentimiento del Congreso; y lo explicará mejor una ojeada sobre los procederes seguidos cuando se trata de convertir un territorio en Estado.

151. El territorio que ha llegado a tener población y riqueza suficientes para manejar por sí mismo sus asuntos internos, solicita del Congreso permiso para darse una Constitución, sancionada la cual, debe recibir su investidura de Estado.

El Congreso al conceder este permiso (si lo cree oportuno) prescribe las solemnidades que se deben observar para sancionar la ley fundamental del Estado naciente; y puede y suele obligarle a incorporar en ella cláusulas determinadas. Así, la ley de 1875 autorizando al territorio del Colorado a dictar una Constitución a fin de poder aspirar a la categoría de Estado, le impone el deber de asegurar la tolerancia religiosa.

Las cláusulas puestas en la Constitución de los Estados por determinación del Congreso, no pueden, en ningún caso, ser revocadas por la autoridad exclusiva de los Estados; necesitase para alterarlas el consentimiento de la autoridad que las



impuso. De suerte que son verdaderas condiciones y límites puestos a la soberanía local por la autoridad de la nación.

El presidente, por lo demás, es el que encabeza y vigila las operaciones requeridas desde la convocación del pueblo a elecciones hasta promulgar la Constitución; o lo que es igual, es el presidente quien dirige todos los actos políticos que convierten un territorio en un Estado.

152. El artículo 13 de la Constitución argentina (único Estatuto nacional sobre la materia) es igual a la cláusula concordante de la de los Estados Unidos, y dice así: "Podrán admitirse nuevas provincias en la nación, pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la legislatura de las provincias interesadas y del Congreso."

Y si el derecho de los Estados en Norte América tiene las restricciones expuestas, mucho más aplicable es la doctrina que de esos antecedentes se desprende, en la República Argentina, donde relativamente el derecho provincial es más restricto.

153. Hay finalmente una cuestión que está en perspectiva, desgraciadamente lejana, pero de la cual no puedo resignarme a prescindir aquí.

La nacionalidad argentina está mutilada. Tres fracciones de nuestra unidad tradicional e histórica, están desprendidas del cuerpo de la nación: una porque cedió a la influencia prolongada y nociva del partido de Bolívar, tan pobre hombre de Estado como ilustre y glorioso cuando acaudilla-





ba las muchedumbres o actuaba en los campos de batalla; otra, porque siguió los sombríos amañes de un déspota receloso y feroz; la tercera, porque se dejó arrebatar en el arranque tumultuoso de las muchedumbres y por la vanidad insensata de los caudillos.

Mas hay otro elemento activo e influyente en esta mutilación de nuestra unidad política: ese elemento es la influencia del Brasil.

El virreinato del Río de la Plata fué creado precisamente para resistirla; y por el desarrollo, en cierto modo proporcional, y anómalo por accidentes (a que no es extraño el Brasil) que estos países han tomado en los últimos cincuenta años, es evidente que no hay perfecto equilibrio entre el poder para cuya resistencia fué establecido el virreinato del Plata y la fuerza destinada a contrapesarlo.

El Evangelio ha dicho: *“todo reino dividido entre sí será desolado”*.

Y nuestras propias discordias han permitido que una potencia, relativamente enorme en Sud América, interesada en que desaparezca la única unidad nacional capaz de contrarrestarla, haya conseguido dispersar lo que no ha conseguido absorber.

Por consiguiente, hay un empeño a que anhelosamente debieran concurrir todos los hombres que en este país tienen una influencia sobre la opinión o una autoridad en el gobierno: es menester reconstruir la unidad argentina.

Ahora, ¿encontraría este propósito de políti-



ca trascendental un obstáculo en nuestra Constitución?

Algunos piensan que sí;—yo pienso lo contrario.

La Constitución dice en el artículo 13, que la nación puede admitir nuevas provincias en su seno; y la mutilación de la patria era conocida por los legisladores que en 1853 y 1860 dictaron la ley fundamental del país.

Esos legisladores no podían menos de prever la hora venturosa en que han de llegar, mediante Dios, a solicitar su reingreso a la familia argentina nuestros hermanos del Estado Oriental, del Paraguay, de las provincias argentinas de Bolivia, dispersos por las catástrofes y las intrigas.

Las dificultades que aun aceptada esta interpretación del artículo 13, se susciten contra la realización de ese propósito, son otras.

Puesto que la Constitución establece uniformidad de legislación en materia civil, penal y comercial, aquellos grupos que han estado durante largos años separados de la República acaso no la aceptarían.

Ante todo, observo que sería tan importante para el porvenir del país la reintegración de nuestra nacionalidad, que una modificación constitucional sería oportuna en el caso, aun para la nación más prudente y conservadora de la tierra.

Y añadiré que la uniformidad de antecedentes, la identidad del punto de partida que respecto de la legislación tienen todos esos países, hacen menos repugnante la uniformidad de la legislación



civil establecida por la Constitución, aun sin contar que una de las fracciones argentinas, hoy día segregadas, se ha apresurado a adoptar las leyes del orden civil de la República: el Código argentino rige en el Paraguay.

Otro inconveniente provendría de la deuda que gravita sobre aquellos Estados.

Las provincias pueden contraer deudas; y por otra parte, si la nación se comprometiera a garantizar las de las provincias reincorporadas, no les crearía una situación excepcional sino transitoriamente, lo cual no contrariaría el sistema federal.

Las leyes de Norte América establecen que una porción del producto de las tierras públicas de los nuevos Estados será empleada en su sostenimiento y auxilio; una cláusula de la Constitución argentina establece también que el gobierno federal subvenciona a las provincias cuyos recursos no alcancen para satisfacer todos los gastos de su presupuesto.

Con mayor razón se podría, o bien garantizar, o bien aceptar como deuda nacional, la de cualquiera de aquellas provincias.

El inconveniente, por consecuencia, es aparente e ilusorio.

Y terminaré formulando un voto: ¡qué llegue pronto el día en que sea urgente la resolución de estas dificultades, y preocupe a todos los hombres interesados en la gloria y el destino histórico de nuestra patria!...

Yo sé que vosotros lo compartís; porque estáis en la edad en que todo acento noble resuena en el fondo del corazón.

## ORGANIZACION DEL GOBIERNO NACIONAL

### CAPITULO I



**PODER LEGISLATIVO:** Su distribución: su composición. — **Sistema bicamaria.** — Derecho comparado. — Derecho federal: su fundamento histórico; razones de su establecimiento. — Responsabilidad de los miembros del Congreso. — Inmunidades e incompatibilidades.

#### I

El poder legislativo es ejercido en la República Argentina por un Congreso compuesto de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. En cuanto ambas son partes integrantes de este poder, son iguales en derechos. Así, un proyecto de ley no podría ser sancionado hasta tanto que ellas no prestaran su común acuerdo. Existen, sin embargo, algunas diferencias entre una y otra. El Senado goza de algunas facultades ejecutivas, de que carece la Cámara de Diputados; en cambio, a ésta le corresponden, exclusivamente, la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y recluta-



miento de tropas, pudiendo la Cámara de Senadores modificarlas, a diferencia de lo que sucede en el sistema parlamentario de Inglaterra.

La Constitución exige también condiciones diversas de elegibilidad para sus miembros. Para ser diputado se necesita haber cumplido veinticinco años, tener cuatro de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia electora o con dos años de residencia inmediata en ella. (Art. 40, C. N.). Para ser elegido senador se exige tener treinta años de edad, seis años de ciudadanía, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia electora o con dos años de residencia inmediata. (Art. 47, C. N.).

La principal diferencia que las distingue consiste en el carácter jurídico que a cada una corresponde: la Cámara de Diputados representa a la nación colectivamente; la de Senadores a las provincias, como entidades constitucionales, es decir, en su capacidad política.

## II

Dos cuestiones se presentan, ante todo: una de sistema, otra de aplicación. La primera es si la división del poder legislativo en dos Cámaras es conveniente para la salvaguardia de los derechos, libertades y garantías públicas: cuestión resuelta por la afirmativa en casi todos los países representativos del mundo, pero que dista mucho de ser una verdad insusceptible de discusión.



porque en las ciencias morales no hay nociones de evidencia absoluta. Es menos peligrosa para las libertades públicas la absorción del poder legislativo en un solo hombre, que en una sola asamblea.

En efecto, un hombre que toma sobre sí deberes y funciones tan graves, se encuentra coartado por la responsabilidad misma que asume, mientras que en una asamblea, esta responsabilidad pesa sobre tal número de personas que en realidad sobre nadie pesa.

En vano se responderá que los debates parlamentarios tienen la ventaja de ilustrar el espíritu de las asambleas. La mayor parte de sus miembros concurren al debate con propósitos preconcebidos, que nadie cambia ordinariamente; y mientras más numeroso sea un cuerpo, más crece este peligro. Las ventajas de los debates parlamentarios, son principalmente indirectas, en cuanto a que ilustran el derecho público de una nación; pero es ilusión afirmar que estorban directamente las resoluciones erróneas, caprichosas ni injustas.

Las muchedumbres por sí solas son cobardes e inactivas, mientras no se levanta un caudillo que las dirija. Las cámaras muy numerosas poco difieren de una reunión popular.

En el extremo contrario, es decir, en las cámaras muy reducidas, halláramos fácilmente un centro de conspiraciones, una cábula de intereses mezquinos, o una academia de sabios, capaz de sacrificar en las naciones el presente, que es real, por un porvenir ilusorio y fantástico.

## III

• Todos los países que han querido establecer garantías positivas para las libertades públicas, se han visto precisados a dividir los órganos del poder legislativo.

Difícil será encontrar en Roma una situación prolongada, en la cual estudiar sintéticamente la organización de sus poderes públicos; pero aun- que la competencia relativa de los comicios cam- biara sucesivamente, y cambiara también la del Senado, ya por el distinto papel que incumbiera un día a los *padres*, otro a los *conscriptos*; ya por la traslación de la iniciativa de las leyes de unos cuerpos a otros, el hecho general y permanente es que la potestad legislativa correspondía al Se- nado y a los comicios, y que todas las leyes eran dadas por la misma entidad cuyo nombre está es- crito en las banderas romanas: *Senatus, populus- que romanus*.

En sustancia, era igual la organización de Ate- nas, donde el poder de legislar no parece que fue- ra nunca absorbido de derecho en una sola asam- blea.

En Inglaterra, bajo el gobierno de los anglo- sajones, la autoridad del monarca era templada por el Witenagemrt. Los historiadores no dan idea completa de la constitución y facultades de ese cuerpo. No se sabe cómo se reunía, si era o no periódico, si asistían sus miembros por dere- cho propio o por representación. Esta asamblea fué reemplazada, después de la conquista de los

normandos, por la *Curia Regis*, en que tenían asiento los barones, grandes prelados, etc., y servía para que el rey consultara con ella sobre política y finanzas. La lucha del rey por ensanchar sus prerrogativas a expensas del privilegio de la asamblea del reino, produjo la *carta magna*, que definió los derechos de la corona. Generalmente se cree que ella fué dada en garantía del pueblo; pero sólo fué una transacción entre el señorío y la corona. Las asambleas reunidas posteriormente conservan el mismo carácter de la curia. El antagonismo se reprodujo, y hacia fines del siglo XIII, la asamblea empezó a tomar un carácter representativo, porque el rey dió entrada en ella a los representantes de algunos condados, ciudades y puertos, con el objeto de contrabalancear la autoridad de la *Curia Regis*. En 1292, viendo Eduardo I que no estaban representados en la curia los pequeños feudatarios, les concedió ese derecho, con cuyo motivo se palpó cuánto bien reportaba el consejo de los hombres de experiencia en las deliberaciones que tomaban. La *divitio in partis* que nació en esa misma época, consistía en la división de la asamblea en comisiones especiales, encargadas de determinados asuntos.

La verdadera división del parlamento inglés data de fines del siglo XIV, bajo el reinado de Ricardo. El poder real combatía constantemente a la asamblea, que tenía aún pocas atribuciones, sobre todo en la Cámara de los Comunes, cuyo presidente se llamaba *Speaker*, por cuanto era el encargado de presentarse a la corona a denunciar sus quejas, etc. Se recuerda siempre la contesta-





ción que la reina Isabel dió al *Speaker*, que se lamentaba de la poca libertad de que gozaban: “La libertad de la palabra consiste en decir si o no”. Hacia el siglo XVI, en tiempo de Carlos I, se afirmó algo el derecho de legislar de las cámaras, si bien no estuvo del todo consolidado hasta después de la revolución. El parlamento que pudo cambiar, como en efecto lo hizo, una dinastía, pudo también imponer al monarca condiciones que éste se vió forzado a aceptar, entre las cuales se encontraba el derecho de legislar sobre impuestos, milicias y presupuestos.

De todo esto se deduce que esa teoría respondía en Inglaterra a verdaderos movimientos vitales, robusteciendo así la doctrina bicamarista; de lo cual se deduce que no es allí un mero concepto especulativo, sino un resultado de la experiencia política.

#### IV

Esta doctrina no es aceptada sin contradicción en el mundo actual. Dos objeciones, al parecer bien fundadas, se levantan en oposición a ella.

Es verdad, se dice, que ese sistema en lo sustancial aparece en todos los pueblos antiguos: pero no es menos cierto que correspondía a la división jerárquica de las sociedades. Así, vemos que en Roma, donde la nación se encontraba dividida en dos fracciones: la de los patricios y la de los plebeyos, cada una de éstas tenía sus órganos para tomar parte en la formación de las



leyes. En Inglaterra encontramos la misma división: por una parte las comunas, representadas por la Cámara baja; por otra, la nobleza, cuyos miembros componen la de los lores. En España, la nación estaba fraccionada en tres clases: el clero, los nobles y el estado llano; y por lo tanto, no es extraño encontrar compartido el cuerpo legislativo.

Pero en un país, en el cual se ha conseguido la verdadera igualdad política y social, no tiene objeto esa división; y por otra parte, de la unificación de las cámaras resulta una ventaja positiva: simplicidad en el gobierno y mayor actividad en las deliberaciones legislativas.

Donde la soberanía nacional es una, una debe ser forzosamente su representación. El sistema bicamarista propende a establecer desigualdades sociales. La historia apoya esta aserción. La reunión en un cuerpo del poder legislativo data en Francia de 1789, y se inició en el juramento del juego de pelota. Que durante la monarquía o el Imperio, que no fué más que una barrera opuesta al desbordamiento de la democracia, se aceptara la división del poder legislativo, se comprende perfectamente; pero simplificada la nacionalidad por la igualdad política, los Estados Generales no se hicieron representar por cámaras dobles, porque la lógica de su situación los llevaba a aceptar la unidad de la asamblea legisladora.

Esta objeción no puede destruir nuestro sistema. En primer lugar, el fundamento de la teoría bicamarista, no es la necesidad de dar representación a diversos elementos sociales; sino que se

apoya en los grandes peligros que envuelve para el país y las libertades, la irresponsabilidad de una sola asamblea, mucho más temible que la irresponsabilidad de un solo hombre. De modo que la objeción, por fundada que se pretenda, es paralela al sistema, no le hiere en el centro.

Por otra parte, los adversarios se fundan en un error radical: toman la sociedad como una masa, olvidando que ella es un organismo compuesto de instituciones, cuyos fines son diversos y que representan intereses sociales, morales, económicos, etc., que se encuentran fuera del número y sobre el número. De esa reacción falsa, resulta la omnipotencia del Estado; error de las sociedades paganas antiguas y modernas, sofisma que aceptó la Europa del Renacimiento, y del cual se apoderó la revolución francesa, desparramándolo por el mundo como una lava corruptora.

Destruída esta objeción, nos sale otra al encuentro: si conviene dividir el poder legislativo en dos cámaras, se dice, ¿por qué no convendría dividir en tres o más? ¿Apoyáis vuestro sistema bicamarista en la historia? La división en tres o más cuerpos, también puede fundarse en antecedentes. Discútese aún si los Estados Generales franceses funcionaban con dos o tres cámaras; pero, sea de esto lo que se quiera, lo que está fuera de duda, es que el parlamento inglés está compuesto de la Cámara de los Comunes, la de los lores y el rey, siendo necesario su acuerdo para que una ley sea tal. La Constitución francesa del 30 de mayo de 1791, adoptó la división tripartita: Senado, Cuerpo Legislativo y Tribunado. Bolívar





mitió la Constitución francesa, en el proyecto de Constitución que formuló para Bolivia, instituyendo tres cámaras, cuyo común consentimiento se requería para la formación de las leyes, sin tener en cuenta la intervención que al poder ejecutivo se le acuerda con ese propósito.

Los ejemplos presentados son idénticos, pero de distinta naturaleza. Un examen ligero lo demostrará.

En Inglaterra, esa organización obedece a dos antecedentes: uno histórico, otro de doctrina. Primitivamente la *Curia Regis*, que fué el origen del actual parlamento, no era más que un *Consejo del Rey*; después fué adquiriendo prerrogativas, hasta que, por último, consiguió voto deliberativo, dejando la monarquía de ser absoluta, para compartir su autoridad con la nación. Esta tiene su órgano en la Cámara de los Comunes, el rey en el gabinete de ministros, y la aristocracia en la Cámara de los Lores; pero tanto la corona como las cámaras, obran por derecho propio, es evidente la necesidad del acuerdo mutuo.

Los peligros que a primera vista entraña esta división, dejan de subsistir en virtud de un poder eminentemente pacificador que corresponde a la corona, el poder de disolución de las cámaras en el caso de un desacuerdo entre éstas y el ejecutivo, que es una institución eminentemente liberal. Cuando hay oposición entre la corona y la Cámara de los Comunes, se apela a ese remedio eficazísimo, no para hacer prevalecer la voluntad de aquélla, sino para consultar la opinión del país en su fuente misma, por medio de una nueva elec-



ción; teniendo entendido que el rey no podría disolver nuevamente ese cuerpo con ocasión del proyecto, sobre el cual hubo disidencia anteriormente.

En Francia, es otro el objeto que se tuvo en mira: en efecto, Napoleón sólo deseaba que no hubiera ningún poder que se opusiera a sus planes; y para hacer tardía y difícil la formación de las leyes, instituyó el Tribunalado.

Bolívar, que tenía sueños napoleónicos, imitó a aquella Constitución, teniendo por único y exclusivo propósito el que había guiado a aquel capitán.

He ahí, pues, cómo se deduce de los mismos ejemplos presentados que esa organización sólo sirvió para encadenar al legislativo, contribuyendo a la consecución de planes tiránicos.

## V

Antes de estudiar en nuestra historia las vacilaciones e intermitencias que ha sufrido el derecho federal hasta su establecimiento completo y definitivo, debemos revisar, aunque someramente, la organización del mismo en los Estados Unidos, examinando por medio de qué procedimientos llegaron a darse una Constitución, que tanto en esta materia como en las demás que abarca ha servido y sirve de modelo a todas las Constituciones federales del mundo.

El poder legislativo se divide allí en dos cámaras: una representa a los Estados, considerados como entidades políticas diversas; la otra es compuesta por individuos elegidos directamente



por el pueblo de los Estados Unidos. Los senadores se eligen por las legislaturas locales, según lo determina la Constitución; los diputados según lo determinan las leyes locales, o una ley del Congreso si éste estima conveniente dictarla, tomando la población que se computa por medio de censos decenales, como base de la elección.

Se ve, por esto, que el poder legislativo es un poder mixto, en que se encuentran combinados los principios federales con los nacionales.

Antes de la revolución, todas las colonias tenían sus legislaturas particulares, divididas en dos cámaras, con excepción de dos Estados unicamaristas; doctrina que aceptaron los juristas como una tradición inglesa.

Después de la independencia se formó un Congreso, con el objeto de que manejara las relaciones internacionales, etc., rompiendo de ese modo con la tradición inglesa y con la suya propia. Los artículos de la Confederación estipularon una *simple alianza* de Estados, y no un gobierno central o nacional. El Congreso era, pues, una dieta federal, una congregación de representantes de Estados soberanos, que decidía sobre la paz y la guerra, etc., pero sus actos legislativos no tenían fuerza obligatoria sin el asentimiento de los Estados particulares. Los tratados, el reclutamiento de tropas, las cuestiones de comercio y otras muchas, se encontraban en ese caso. El Congreso podía dirigir al pueblo a la guerra; pero no pudiendo votar por sí solo, ni los reclutamientos ni los recursos, no era un gobierno en el rigor de la palabra. No había, pues, peligro en que se compusiera de una



sola cámara, débil e impotente, ni hubiera habido conveniencia en dividir el Congreso; porque se hubiera aumentado demasiado la lentitud del procedimiento de la formación de las leyes, haciendo las revisar por dos cámaras y todos los Estados.

Pero sancionada la Constitución, no se trataba ya en la Convención de Filadelfia de formar una dieta federal, sino un gobierno, con facultad soberana y directa sobre las personas y las cosas, para que pudiera cumplir la misión que el pueblo de los Estados Unidos le confiara.

La Convención se dividió en dos bandos: uno siguió el *Plan de Virginia* y el otro el *Plan de Nueva Jersey*: el primero nacionalista; federalista o localista el último. La fracción localista tendía a delegar la menor suma de facultades al gobierno central; la nacionalista, por el contrario, pretendía cimentar la unión nacional, sobre la base de la soberanía de los Estados Unidos, aumentando el poder de la nación. El plan de Virginia prevaleció desde el primer momento; pero los localistas no se dieron por vencidos y continuaron sosteniendo sus ideas contra los nacionalistas, no sólo respecto de puntos secundarios, sino también con relación a los que ya habían sido decididos por la Convención.

La organización del poder legislativo, sobre todo, puso en serio peligro a la unión nacional. Las colonias variaban por su índole, costumbres, riqueza, *población*, etc. Los del plan de Virginia aceptaban, siguiendo sus tradiciones y las inglesas, el sistema bicamarista; fijaban la *población* como la base para la elección de ambas cámaras,

cuyos miembros serían elegidos por el pueblo, sea directa, sea indirectamente.

Los Estados pequeños no podían soportar este sistema. Ambos contendientes fundaban sus pretensiones con argumentos serios. Los nacionalistas decían: "Es necesario constituir un gobierno bastante fuerte para mantener la unión nacional, cosa imposible de llevar a cabo con el sistema contrario, por la dificultad de obtener el acuerdo unánime de los Estados federales; pudiendo suceder que el gobierno fuese trabado en su libre acción por la oposición caprichosa de un solo Estado". Los de Nueva Jersey replicaban: "Las mayorías tienen menos que temer de las minorías, que éstas de aquéllas. Conviene ensanchar la soberanía del gobierno central; pero no se puede prescindir de la de los Estados, reconocida por la Constitución, por las naciones extranjeras y basada en las tradiciones coloniales". En resumen: el plan de Virginia consistía en aceptar dos cámaras, con arreglo a la población; el de Nueva Jersey, una sola cámara, en que los Estados sean igualmente representados, sin tener en cuenta a las masas que los componen.

Johnson propuso una transacción resistida por el partido nacionalista, que entonces dirigía Madison. Otro propuso que los localistas retirarian sus demás pretensiones, si se aceptaba el principio de un congreso mixto. Puesto a votación ese proyecto, hubo división, faltaban los votos de Connecticut, cuyos diputados no habían podido concurrir, y los de Rhode Island. Entonces se sometió el asunto a una comisión especial, en la







cual Franklin apoyó el sistema mixto de Johnson, con esta modificación: siguiendo el ejemplo de la Cámara de los Comunes inglesa, la Cámara de Representantes tendría la iniciativa de las leyes de hacienda. Después de muchas discusiones, fué aceptado el proyecto de Johnson, con las enmiendas de Franklin.

Así nació esa organización sabia y profundamente práctica; institución que no fué el resultado de teorías abstractas, sino la consecuencia de una transacción feliz, obra del patriotismo y de la moderación, y que ha sido apoyada por la experiencia de cerca de un siglo, siendo su confirmación más solemne el haber servido de modelo a todos los pueblos republicanos federales.

Efectivamente, este sistema ha prevalecido como un principio de derecho federal en el mundo.

La República Argentina cuya Constitución ha sido calcada sobre la americana, adopta la división consignada en ésta, separándose sólo en puntos de detalle. En Suiza divídese el cuerpo legislativo en un *Consejo de los Estados*, que equivale a nuestro Senado, y que como éste se compone de delegados de los cantones, y un *Consejo Nacional*, formado por mandatarios del pueblo, como nuestra Cámara de Diputados. Colombia, Venezuela y con variantes de nombre, todas las naciones republicanas federales han adoptado el sistema norteamericano, rindiendo de ese modo un homenaje de sincera admiración y aplauso a los patriotas que han añadido esa verdad constitucional a los principios de derecho público admitidos por el mundo actual.



Alemania es una excepción, que confirma la regla. Concuerta con el sistema federal americano en que el Congreso se compone de dos cámaras: una que representa al pueblo, otra a los Estados federales. Se diferencia en que en el Senado americano los Estados están representados igualmente, y en el alemán está graduada la representación por una escala numérica según la importancia de cada Estado. Prusia tiene catorce votos, Baviera siete, etc., pudiendo hacerse representar cada Estado por un solo individuo o por tantos cuantos sean los votos que les correspondan, con la condición de que la votación se haga por Estados y que los votos de cada Estado sean uniformes, esto es, en el mismo sentido.

Para reformar la Constitución es menester que la reforma no tenga en su contra una tercera parte votos; a Prusia le corresponde esa tercera parte, y por lo tanto están en su mano los intereses de todo el imperio alemán; razón que nos autoriza a repetir que, habiendo la Constitución del Senado alemán llegado a producir tan sólo la aberración política de la hegemonía prusiana sobre Alemania, esa excepción no debilita ni desvirtúa la regla general.

La última diferencia consiste en que el Senado, bien sea elegido directa o indirectamente, recibe su mandato del pueblo, aquí y en los Estados Unidos, etc., mientras que en Alemania los senadores son nombrados por el rey, en los Estados monárquicos; y por el Senado particular, en los Estados libres.

Después de esta rápida ojeada sobre la orga-



nización y composición de las cámaras de los Estados Unidos, vamos a hacer el mismo estudio sobre las cámaras argentinas.

La idea de la división no aparece casi en toda la primera década revolucionaria; los ensayos hechos hasta 1815 encargaban el poder legislativo a una sola Cámara; la Junta que dictó el Estatuto Provisional de 1815 consignó, aunque vagamente, el principio bicamarista. Sin embargo, el Congreso reunido en Tucumán en 1816 y trasladado a Buenos Aires en 1817, se componía de una sola Cámara.

La Constitución de 1819, a pesar de ser eminentemente centralista y unitaria, lo estableció clara y precisamente.

Definida ya la primera cuestión, falta sólo averiguar si la representación de ambas cámaras tendría el mismo origen y si serían diferentes las condiciones y cualidades que se exigieran para sus miembros. Y este punto era esencial; porque, aunque se convenga que es buena la división del legislativo, esta división pierde mucha importancia, si se da a ambas cámaras la misma representación.

Si en 1819 hubiesen predominado las ideas federales, se hubiera adoptado la representación por provincias para la cámara alta; pero las ideas federales eran odiosas, porque estaban encarnadas en los caudillos, que consideraban a las provincias como sus feudos políticos, perdiendo la causa que sostenían con sus hechos bárbaros. De este modo la idea fué desprestigiada por los mismos apóstoles encargados de propagarla.

El poder legislativo fué dividido en dos cáma-



ras por el ensayo de 1819: la Cámara de Representantes la constituían delegados del pueblo, y la de Senadores era un cuerpo eminentemente conservador, formado por un senador de cada provincia, tres representantes de los intereses morales y religiosos de la sociedad, y finalmente un senador por cada Universidad. Debía ingresar también a su seno el director saliente, quien conservaba su puesto hasta que el subsiguiente director constitucional le sucediera. Este proyecto fracasó con la Constitución a causa de la anarquía, fué un ensayo imperfecto, si se quiere; pero indudablemente fué el más acertado de los que se han dictado, porque en la organización que estableció para las cámaras no se tuvo únicamente en vista el número, las masas, sino que se hizo un lugar en la Cámara de Senadores a los intereses morales, científicos y literarios de la sociedad; único medio de contener las pasiones, odios y ambiciones que se desencadenaron en aquella época.

Esta Constitución sucumbió en 1820, y no se ensayó ninguna otra hasta la de 1826, que cayó con la Presidencia y el Congreso, por ser unitaria, y, sobre todo, por llamarse así. Desde entonces hasta 1853 no hay forma de gobierno estable. Los pactos interprovinciales fijaron solamente algunos medios transitorios para conservar la representación externa del país, que asumió el gobierno de Buenos Aires.

En la provincia de Buenos Aires, cuando los últimos restos del partido federal luchaban contra Rosas, se trató de dictar una Constitución (en 1833) en que aparece la idea bicamarista, bajo



la base del *número* para la formación de ambas cámaras, que sólo se diferenciaban por algunas condiciones de elegibilidad en sus miembros: *barra* inútil que se trató de oponer sin resultado a los excesos de la tiranía.

Veamos ahora los detalles en que se ha apartado nuestra Constitución de la norteamericana en la organización de las cámaras.

El Senado americano tiene ciertas funciones de que carece el argentino. En efecto, la intervención de aquél en el nombramiento de los funcionarios públicos es mucho más lata que la de éste, porque nuestro Senado sólo presta su acuerdo al nombramiento de los ministros diplomáticos, grados superiores militares (desde coronel arriba) y los empleados de los tribunales judiciales; mientras que en los Estados Unidos se requiere el consentimiento del Senado para el nombramiento de ministros secretarios de Estado, y de todos los empleados que tienen alguna responsabilidad administrativa (jefes de administración).

Las facultades judiciales del Senado argentino se limitan a enjuiciar al presidente, vicepresidente y ministros; las atribuciones del Senado americano son más extensas a este respecto: puede juzgar a todos los individuos en cuyo nombramiento interviene; y acabamos de ver que sus poderes son muy amplios en esta materia, porque interviene en la designación de un número crecido de funcionarios.

Además de esto, difiere todavía en dos puntos principales, divergencias que están fundadas en antecedentes históricos. En el Senado de la Unión



todos los Estados tienen igual número de votos, careciendo de representación en él, el territorio de Colombia, que no la tiene ni aún en la Cámara de Diputados, a la que todos los territorios federales pueden enviar un representante sin voto. Se comprende fácilmente que la Constitución argentina haya dado representación en la cámara popular al territorio de la capital, pero cuyas decisiones no están sujetas a los errores y extravagancias de una improvisación que domina siempre los actos de un cuerpo que se renueva con tanta frecuencia: política tanto más sabia y prudente, si se tiene en cuenta que los Estados Unidos no tenían que prevenir tantas complicaciones externas como nosotros, por la falta de vecinos ambiciosos y suficientemente fuertes para sostener sus pretensiones en el terreno de los hechos.

Nuestra política exterior se resiente de falta de previsión, de energía y de consecuencia; y cada paso de nuestra vida pública está marcado con un nuevo despojo, siendo nuestro territorio tantas veces fraccionado, la prueba más dolorosa y patente de la imprevisión con que organizaron nuestros constituyentes las atribuciones del poder legislativo al respecto.

*Resumiendo:* El Senado argentino difiere del americano: 1.° por su composición, que le da representación al territorio federal; 2.° porque tiene menos facultades políticas que aquél; 3.° por la participación de que sólo éste goza en los asuntos exteriores, mientras que concurre con el nuestro en esas materias la Cámara de Diputados, etc.



Nuestros legisladores han querido equilibrar elementos políticos diversos, combinando la acción nacional con la provincial; pero se han olvidado de otro elemento esencial de las sociedades, no pensando que a más del número y sobre el número están los intereses morales, sociales y económicos del país. Es verdad que en la forma, la fuente de representación para ambas cámaras no es la misma; es verdad que los diputados son elegidos por el número y los senadores por las legislaturas locales; pero téngase presente que las legislaturas, ya se compongan de una sección como Entre Ríos, o de dos como en casi todas las provincias, son nombradas directamente por el pueblo; luego, en último resultado, el número es el único representado en las cámaras nacionales, razón en que me fundaba para afirmar que la diferencia entre el origen de ambas cámaras es de mera forma; luego, la representación del Senado no es completa y queda sin voz ni voto en las deliberaciones de los representantes de la nación, entidades morales de primer orden, sin las cuales no funciona de una manera normal la máquina política, porque no se han puesto en movimiento todos los resortes que la componen.

La Nación Argentina no tendrá una representación verdadera y completa mientras no se encarne en el espíritu de sus representantes esta verdad: una nación no se reduce a un gobierno y partidos políticos, que muchas veces no son el eco de la opinión pública, sino el reflejo de ambiciones antipatrióticas y mezquinas; en la economía de

las sociedades se encuentran fuerzas morales, sociales y de otros órdenes que están fuera del número y de los gobiernos.

## VI

Para garantizar al poder legislativo una libertad perfecta y sin trabas en el ejercicio de sus funciones, sin que las otras autoridades puedan oprimirlo, todas las constituciones de los gobiernos han establecido inmunidades y prerrogativas personales para los diputados y senadores, extendiendo y aumentando las garantías que tienen todos los ciudadanos en general.

Nuestra Constitución determina que no podrán ser aprehendidos, ni arrestados desde el día de su elección hasta el de su cese (art. 61), y para que puedan ser juzgados, las cámaras respectivas otorgarán el allanamiento del fuero por dos terceras partes de votos, después de haber conocido en juicio público la causa.

¿Qué importancia tiene esta garantía?

La Constitución ha querido evitar que por medio de juicios maliciosos, etc., puedan ser coartados los diputados en el ejercicio de sus funciones: pero no ha querido de ningún modo trabar la acción de la justicia, pues ellos pueden ser acusados ante las mismas cámaras.

Si su objeto hubiera sido exonerarlos de todo juicio, les hubiera hecho gracia para todos sus actos; pero no sucede así, puesto que pueden ser debidamente enjuiciados. Esa prerrogativa se li-







mita por su fin, que es sólo garantizar las libertades del cuerpo legislativo.

La Constitución de Venezuela prohíbe intentar todo proceso o llevarlo a cabo, mientras duren las inmunidades personales de los representantes, que no son tan extensas como las garantiza la nuestra, en cuanto que ella las establece solamente durante el período de tiempo que duran sus funciones.

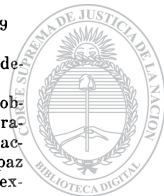
La de los Estados Unidos determina que esa inmunidad dura mientras funcionan las cámaras y el tiempo necesario para ir y volver de sus domicilios al Congreso.

Nuestra Constitución garante esa prerrogativa desde el día de su elección hasta el de su cese, (art. 61).

Preséntase ahora esta cuestión.

¿Alcanza esta inmunidad hasta su domicilio? Más claro aún: ¿la autoridad judicial podría violarlo, sin permiso de la Cámara respectiva? Fácil es resolverla: la garantía del domicilio es una consecuencia de la seguridad personal; la seguridad personal es muy extensa, como hemos ya visto; luego la violación del domicilio importaría la violación de las inmunidades personales garantidas por la Constitución.

Se dice ahora: ¿El estado de sitio suspende esas garantías? El estado de sitio crea una especie de dictadura; suprime muchas garantías individuales extendiendo los poderes del poder ejecutivo; pero a pesar de ello no se compara esa situación a lo que llamaban los romanos dictadura *Optima legis generalissima* y que concentraba en una persona todas las facultades, sino a la que



ellos designaban dictadura *diminuto jure*, es decir, limitada.

Para resolver esa cuestión, veamos con qué objeto se declara el estado de sitio. Esa declaración se justifica solamente para acelerar la acción del gobierno, cuando está perturbada la paz pública por conmociones internas o ataques exteriores.

Las garantías de los diputados son necesarias para la independencia del poder legislativo; éste es uno de los poderes públicos y el estado de sitio tiene por objeto revestirlos con una autoridad extraordinaria; luego sería contradictorio aumentar por una parte y quitarle por otra las inmunidades garantidas.

Además, al Congreso mismo le toca declarar el estado de sitio y sería absurdo darle la facultad de dictar medidas que lo debiliten.

¿Son justiciables por actos practicados en el ejercicio de sus funciones?

De otro modo: ¿son irresponsables? ¿Del artículo 60 se infiere irresponsabilidad?

El texto de ese artículo se ha copiado del texto de la Constitución de los Estados Unidos, en la que fué establecido para defender a los representantes de los Estados que pretendían tener sobre ellos autoridad superior y directa.

La palabra *molestados* es sumamente vaga: la crítica, ya sea política, literaria, etc., puede molestar y molestar mucho. No quiere decir esto que la libertad de imprenta esté enfrenada por esta inmunidad.

La doctrina se reduce a que ninguna autori-



dad podrá perseguirlos por votos u opiniones emitidas en el recinto de las cámaras.

Pero esa prerrogativa tiene varias excepciones: la primera que no es sino una consecuencia de antecedentes históricos por la cual se responsabiliza a los miembros de la Cámara que pretendan o confieran al poder ejecutivo la suma de poderes, declarándolos infames traidores a la patria y castigándolos con la pena que ese delito merece (art. 29).

La segunda excepción la consigna el artículo 56, según el cual las cámaras tienen ciertas facultades sobre sus miembros respectivos. Ellas pueden, en efecto, separar a sus miembros por las faltas que éstos cometen *en el ejercicio de sus funciones*; para cuya separación exige dos terceras partes de votos, a diferencia de lo que establece cuando se trata de renunciaciones voluntarias que pueden ser aceptadas por simple mayoría; pero esta segunda parte no nos interesa.

El artículo 58 envuelve más de un pensamiento. Según él, no pueden quedar impunes las contravenciones al reglamento, y las cámaras tendrán una facultad coercitiva para velar por su cumplimiento, castigando las infracciones cometidas.

La segunda cláusula que ha dado lugar a largas discusiones, estatuyó que puede ser separado un diputado por inhabilidad física o moral sobreviniente. Los que la comentan, discuten si en esa inhabilidad va incluido el desorden de conducta, y dado que sea esto así, qué deba entenderse por ese desorden y si ha de ser cometido

en el ejercicio de las funciones legislativas o si las cámaras pueden castigar un desorden ocurrido fuera de la asamblea.

Además, ¿qué se entiende por inhabilidad física? ¿Y desde qué grado de inhabilidad debe contarse para decidir si un representante es incapaz de llenar su cometido?

¿La inhabilidad moral consiste en la locura, idiotismo, caducidad senil, o se entiende por ello la infamia, el deshonor cuyos actos reflejan directamente sobre el individuo? Los actos definidos judicialmente reflejan la infamia y traen aparejada la pérdida de la ciudadanía; por lo tanto, la Constitución no se refiere a esos actos, desde que es evidente que un diputado por el hecho de cometerlo dejaría de ser tal, por perder la ciudadanía. La ley fundamental ha tenido en vista otros actos que escapan a la ley y que, sin embargo, son infamantes: actos que se presumen delitos.

Para entender de qué modo ha sido interpretada esa disposición, hay que recordar un caso ocurrido entre nosotros. Un miembro de la Cámara de Diputados redactaba un periódico en el que se sostenía una insurrección política en el interior. Prescindiendo de si sus artículos eran una incitación o sólo una disimulación de la gravedad de la revuelta. El caso es que la Cámara encontró lo primero y se creyó facultada por la Constitución para expulsarlo de su seno después de un largo debate,—determinando de ese modo lo que debía entenderse por desorden de conducta y estableciendo que para incurrir en la separación de su





puesto, no se requería que el acto hubiera sido llevado a cabo en su recinto;—que por otra parte, no era necesaria una resolución anterior judicial, puesto que la resolución de la Cámara no era judicial ni aplicaba pena alguna, siendo más bien una determinación meramente disciplinaria. Juzgando esa interpretación, veamos lo que establece la Constitución inglesa: sus cámaras pueden expulsar a sus miembros por cualquiera falta, aunque no sea política ni común. Un personaje muy conocido en la historia de América hizo circular a principios de este siglo noticias falsas en la Bolsa de Londres, y bastó este solo hecho para que fuera expulsado de la asamblea. Nuestra Constitución limita el poder de las cámaras a todo desorden ejecutado en el ejercicio de las funciones legislativas, como por ejemplo: si un diputado vende su voto, viola el secreto que debe guardar respecto a lo resuelto en sesiones secretas, etc., etc.

Escribir en la prensa, no es ejercer funciones de senador o diputado; luego el caso fué mal decidido; que el criminal es inhábil, se comprende: el hombre no se divide en dos; la conciencia es una y mal puede merecer la confianza del país el que es indigno de la de los particulares. Esto es muy claro; lo difícil es averiguar cómo deben proceder las cámaras, desde que ellas no son jueces, si el acto (cuya criminalidad está en la conciencia de todos) no ha sido, sin embargo, definido como delito. La Cámara por sí sola no podría declararlo tal, de modo que para afirmar que un individuo ha delinquido, sólo puede guiar-



se por rumores públicos, si el hecho inviste este carácter; pero no basta esa certidumbre vaga de la existencia del crimen; hay necesidad de tener una seguridad de que no podría adquirir sin un juicio, sin un proceso, que no puede ser llevado a cabo por ella, sino por los jueces. Ni tampoco ella podría remitir el presunto delincuente ante los jueces, porque no es acusador público.

## VII

La Constitución establece dos clases de incompatibilidades: las primeras anulan la elección; las otras sólo retardan su efecto.

Pertenecen a las primeras las elecciones recaídas en gobernadores de provincia o clérigos regulares (art. 65).

Surge ahora esta cuestión: ¿pueden ser elegidos los jueces? La Constitución nada dice al respecto; pero las prácticas constitucionales resuelven la cuestión negativamente.

El poder ejecutivo y sus ministros no pueden tener voto en la formación de las leyes, porque entonces la división de los poderes sería una vana teoría. Ella establece que los diversos poderes deben ser desempeñados por distintas personas. Esa misma razón existe para afirmar que es conveniente que los jueces no tengan voz ni voto en las cámaras.

Todos estos argumentos son apoyados por otra razón de orden práctico, que aducen los comentaristas de la Constitución de los Estados Uni-



dos, y es la imposibilidad material de cumplir como es debido las funciones de varios cargos a la vez.

En cuanto a los empleados, la cuestión varía. Se dice que ellos están directamente subordinados al poder ejecutivo; pero se responde con razón que esta subordinación no es absoluta; los empleados no se ligán respecto del poder ejecutivo como si fueran agentes pasivos; el compromiso que contraen no pasa de ser una locación de servicios, que cesa una vez que son llamados a otras funciones. De modo que no es ése el motivo que ha guiado a los constituyentes a excluirlos de los puestos legislativos, sino la siguiente consideración: todos los empleados administrativos son *parte del poder ejecutivo*, y si se quiere dividir debidamente los poderes, es necesario que se haga práctica esa separación, tanto en los empleados superiores como en los inferiores.

Las prácticas constitucionales exceptúan de esa incapacidad a los profesores y a los militares. Parece un contrasentido que se excluya a los empleados civiles y se permita la entrada en las cámaras a los militares, mucho más si se piensa que la subordinación de los militares al poder ejecutivo es más absoluta, si así puede decirse, que la de los empleados civiles.

Sin embargo, la excepción en favor de los militares se funda en la necesidad que de sus luces y competencia tiene un cuerpo que no sólo delibera sobre los asuntos de la comunidad en el orden civil, sino también sobre los atingentes con la guerra, armamentos, organizaciones de ejérci-

tos, etc. Pero esta razón sería insuficiente si prevaleciera el principio de que los militares deben obediencia pasiva a sus superiores jerárquicos, aún fuera del servicio activo de las armas. Considerando falsa la máxima, aceptamos como buena la excepción.



## CAPITULO II

**ATRIBUCIONES DEL CONGRESO: Legislativas, ejecutivas y judiciales.**  
— Examen de esas atribuciones.

### I

Según la Constitución, las atribuciones del Congreso son limitadas; de suerte que no puede estatuir sino sobre las materias que la ley fundamental ha puesto bajo su competencia.

La doctrina que prevalece en Francia se inclina a investir al poder legislativo de facultades ilimitadas. ¿Es conveniente esa omnipotencia? Este punto se resuelve fácilmente en una institución federativa. Indudablemente no es ilimitado un cuerpo que comparte con otros su competencia legislativa. Pero aun en el caso de una nación consolidada en unidad de régimen, conviene la limitación.

Examinemos un argumento. Se dice: esa conveniencia no puede autorizar que se sostenga la





necesidad de coartar en sus funciones al poder legislativo. Siendo los poderes absolutos, pueden peligrar las libertades públicas; pero el resguardo de esas libertades y la limitación de esos poderes depende del pueblo, fuente y base de aquéllos; el poder legislativo es la representación directa y genuina del pueblo; luego sería absurdo pretender que éste tenga límites, puesto que el pueblo no los tiene en sus derechos. ¿Qué es Estado? Si éste es irresponsable y absoluto, irresponsable e ilimitado debe ser el poder en que está directamente representado. La necesidad de limitarlo aparece en las monarquías, en que la nación se deja a un lado, como sucede más especialmente en las absolutas. Así cuando la soberanía está compartida entre la corona y el pueblo, (monarquía templada) se comprende que esté limitada, porque la soberanía no reside absoluta y totalmente en ninguna de estas dos entidades. Pero si la soberanía reside en la nación, el pueblo es el único soberano.

Este sofisma es idéntico al que se hacía para legitimar el sistema unicamarista; igual, por lo tanto, su refutación. El Estado no es la sociedad, la supone; es la constitución de un gobierno, para la sociedad preexistente; es sólo una forma de la sociedad; de manera que toda idea de absorción de la sociedad por el Estado es originariamente falsa.

Es también incierta, por otra parte, la teoría francesa que defiende la soberanía del pueblo, entendiendo por ella la soberanía del número. Si es esto, y no puede ser otra cosa, la soberanía del



pueblo es una idea falsa. Si demostramos, pues, que el pueblo en sí mismo no es soberano, es evidente que sus representantes tampoco lo son.

El Estado no absorbe la sociedad; las legislaturas tampoco. La soberanía no reside en la masa numérica. La constitución del gobierno supone la preexistencia de la sociedad; reside ésta en la nación *organizada, calificada* y no en las masas; de modo que esa soberanía no importa el poder absoluto de los representantes para trastornar el orden social. Esta doctrina podría aceptarse en pueblos paganos o bárbaros; pero no en las sociedades cristianas, subordinadas a reglas morales, en las que se encuentran ciertas entidades independientes del Estado y anteriores a él.

Hay, además, otra razón. Del mismo modo se llega al despotismo haciendo absoluto al poder ejecutivo, que invistiendo de facultades ilimitadas al legislativo. La historia lo demuestra. La tiranía de la Convención francesa fué fatal para esa nación, tanto en el sentido político, porque se suplantó a su fuente misma, matando las libertades, cuanto en el sentido civil, porque considerándose como delegatoria omnimoda del pueblo, pretendió reformar a la sociedad hasta en sus cimientos, produciendo de esta manera movimientos demagógicos y revolucionarios.

La doctrina francesa no puede fundarse sino con el contrato social o en la teoría materialista moderna.

Hay sociedades que prosperan, no obstante que sus cuerpos legislativos son omnipotentes. El ejemplo clásico es Inglaterra.



Blakstone, el más ilustre de los jurisconsultos ingleses, dice que el parlamento no tiene límites; que todo lo puede, hasta cambiar su constitución orgánica, el orden de la dinastía en el país y aumentar o disminuir sus garantías y derechos.

Delolme añadía que todo lo podía menos cambiar los sexos. Otro jurisconsulto decía: "Si se atiende a sus antigüedades es vetustísimo, si se atiende a su dignidad, honoratísimo, si se atiende a su jurisdicción, es potentísimo".

Se ha tratado de buscar un límite al parlamento, inventando limitaciones antojadizas. Christian ha pretendido que está subordinado a la tradición, de que no puede separarse, sin degenerar en un centro de iniciativas revolucionarias. Otros creen que debe detenerse ante la moral, los derechos y principios abstractos del derecho natural; pero esa moral necesita una interpretación, porque es en sí misma movable y vaga, lo mismo que los principios; y es sabido que la interpretación individual es susceptible de errores y apreciaciones que varían.

Decíamos que no hay nación en que sean las libertades más respetadas que en Inglaterra, y que a pesar de ese hecho, el parlamento no tenía vallas. ¿Será acaso éste un desmentido categórico a nuestra doctrina?

Si estudiamos la historia de ese país, tenemos que reconocer que cuando el parlamento, usando de sus facultades excesivas, ha hecho práctica la ilimitación de sus poderes, ese abuso ha sido fatal para las libertades. Allí ha cambiado las dinastías, ha sido un instrumento de opresión bár-



bara bajo Cronwell, ha mudado tres veces la religión; ha hollado a Irlanda y ha alterado el orden de las herencias, para afirmar el orden político de un elemento social. Ha ido más lejos todavía; no le bastaba asumir facultades tan exorbitantes en el orden religioso y político y se ha creído autorizado para destruir el orden sucesorio en Irlanda, declarando incapaces de heredar a los mayorazgos católicos.

En otros pueblos hubiera producido más trastornos aun; en Inglaterra, a pesar de lo que hemos dicho, no se producen con tanta frecuencia. ¿Por qué razón no abusa más el parlamento inglés? En primer lugar, hay elementos de un orden jurídico y legal que sirven de contrapeso a las facultades omnímodas del parlamento. Fuera del derecho natural y de las tradiciones, hay en la vida del pueblo inglés recursos para contener los desbordes de sus legisladores.

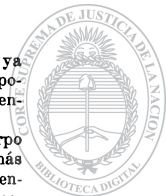
Hay diferencia entre la tradición que sólo tiene por base la opinión y los antecedentes que se fundan en la mayor o menor *extensión práctica* que una facultad ha tenido. Todo ensanche de los poderes del parlamento, implica para el pueblo inglés una reforma, una desviación de los antecedentes legislativos y judiciales que determinan cuál ha sido la práctica del parlamento en casos semejantes, cuyos actos, además, no tienen efecto retroactivo.

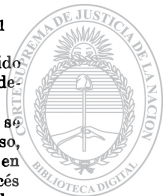
Si el país tuviera una Constitución escrita, habría que reformarla. Sólo tiene antecedentes; y cuando tratara de reformar las doctrinas que éstos crean, las disposiciones nuevas sólo regirían

para el porvenir, sin ser aplicables a hechos ya pasados. En una palabra, puede ensanchar su poder, pero no puede obrar como si ya estuviese ensanchado.

Pero esto no basta para encerrar a ese cuerpo en un círculo que no pueda traspasar. Además de eso, pocas veces dicta leyes generales, pudiendo sostenerse que de mil, sólo diez tienen ese carácter. Examinemos, por ejemplo, las leyes protectoras de la industria; unas tienen por objeto las lanas, otras el hierro, etc., siendo numerosas las dadas desde principios de este siglo para proteger las mujeres y niños que trabajan en las minas. Pues bien; ninguna de ellas es general; todas son estatutos particulares expedidos relativamente a determinadas fábricas. Por lo tanto, no teniendo la costumbre de hacer leyes de carácter general, el peligro de su abuso disminuye, y es ilusoria la garantía que se busca contra sus extraordinarias facultades.

Otros dicen que la razón por qué no se extralimita más a menudo el parlamento, se encuentra en que el pueblo inglés es un país excepcionalmente apto para la libertad, que según ellos, es una creación británica. Es necesario traer a tela de juicio esta inexactitud que todos repiten sin tomarse el trabajo de examinarla un poco. La nación inglesa no es el rincón en que se ha refugiado la libertad; se encuentra en las mismas condiciones que los otros pueblos de la tierra, y hace un momento hemos visto que ha sufrido violentas sacudidas cuantas veces el parlamento ha hecho prácticos sus poderes. No conozco pueblo





alguno que en este siglo hubiera condescendido con sus cámaras, como Inglaterra: tiene, pues, defectos y vicios como los demás.

Examinados individualmente los franceses, se descubre en ellos un carácter abierto, generoso, culto, bondadoso, inteligencia y flexibilidad: en su conjunto, por el contrario, el pueblo francés es arrebatado por pasiones ardorosas, se envilece, se somete a una tiranía después de ser víctima de la demagogia revolucionaria.

El inglés es egoísta, se plega poco a la opinión ajena y está rodeado de tal grado de excentricidades, que se ha afirmado que éstas son el sexto sentido de ellos. Colectivamente, es el pueblo más discreto, flexible y sensato, a tal punto, que parece que ninguna quimera ni pasión alguna los arrastrara. Luego la resultante social de la reunión de caracteres particulares, es contraria en estos dos países a cada uno de los elementos individuales que la forman.

Y, sin embargo, esta aparente contradicción se explica en las mismas condiciones de los individuos. Por lo mismo que el francés es flexible, se adapta con más facilidad a las pasiones del momento; siendo generoso, es entusiasta. El inglés, áspero e indomable, no obedece a ninguna teoría general; no se inmola por principio alguno. La sensatez política de Inglaterra no es otra cosa que el resultado de la suma de todos esos egoísmos particulares.

Esto nos demuestra que no es la aptitud especial del inglés para la libertad la que lo detiene, sino las condiciones de su carácter. El tipo inglés



es Jeremías Bentham, su escuela, el utilitarismo: antes de dar un paso, pesa y estudia lo que producirá mayores resultados materiales. Todas las instituciones inglesas, a la inversa de las latinas, se desenvuelven alrededor de una cuestión de dinero, sea bajo la forma de impuestos, sea bajo la de los intereses mercantiles, poder colonial, etc.

Francia, a fines del siglo pasado, llevó por la Europa entera el estrago, creyendo llevar la libertad. Inglaterra no se preocupa de eso, sino de llevar dinero, industria, que le devuelva riquezas. Esto explica la paz de la Inglaterra en medio de la imperfección de sus instituciones. Todas las cuestiones de orden político, el sufragio mismo, si deben votar las mujeres, etc., todo se resuelve por el impuesto, por principios utilitarios que debe siempre respetar el parlamento.

El criterio supremo de la moral política inglesa, explica por qué los poderes públicos se han detenido en ciertos límites a pesar de su omnipotencia.

Conclusión: todos los países con cámaras absolutas han ido al despotismo, y cuando el parlamento ha hecho uso de su omnipotencia, las libertades son las que menos han ganado, como queda probado plenamente en la rápida reseña que acabamos de hacer.

Las razones que indujeron a los norteamericanos a aceptar el sistema de la limitación, se fundan en los antecedentes históricos de Inglaterra. Como hemos visto ya, el poder parlamentario inglés se desarrolla alrededor del impuesto, su objetivo y su límite. El parlamento lo puede



todo, menos cambiar los sexos, y ha llegado hasta pretender *masculinizar* a la mujer confiriéndole derechos electorales, siempre que pague impuestos.

Los abusos del parlamento no tuvieron consecuencia en América, porque fueron coetáneos con la formación de las colonias; además, las querellas de carácter religioso fueron las que poblaron la América. Pero cuando Inglaterra estableció leyes de impuesto para sus colonias, éstas se rebelaron contra la madre patria. Entonces fué cuando, comprendiendo que todo era inútil e insuficiente para contener la omnipotencia parlamentaria, la limitaron: 1.º dividiendo el poder legislativo en dos cuerpos; 2.º concediéndole únicamente determinadas atribuciones; 3.º fundando un tercer poder público con facultad de mantener en sus límites al legislativo (Corte Suprema de Justicia); 4.º compartiendo la potestad de dictar leyes en un centro general y centros particulares.

Este plan podría ser criticado, si no se le hiciera objeto de un examen prolijo.

Cualesquiera que sean las precauciones tomadas por la Constitución, de todos modos es evidente que pudiendo el Congreso legislar ampliamente sobre ciertas materias, teniendo intervención en el nombramiento de los jueces de la Suprema Corte y pactando con las naciones extranjeras, puede ensanchar sucesivamente su poder. Esta observación es infundada. Si se pretendiera que la Constitución garantiza al pueblo absolutamente de todo desmán y arbitrariedad, se com-





prendería esta objeción; pero nadie lo ha pensado jamás; en política como en todo, los hombres pueden infringir las leyes que los gobiernan y contienen.

Más sería la siguiente: la Suprema Corte tiene facultades para contener dentro de su órbita al poder legislativo. Estableciendo esto, ¿no se sale de un peligro para caer en otro? ¿La omnipotencia que se arrebató al legislativo no se da en seguida al judicial?

La dificultad se desvanece, teniendo en cuenta que el poder judicial americano no está autorizado para destruir por sí solo las leyes, ni trabar directamente la acción del ejecutivo; no anula la ley *motu proprio*; solamente cuando juzga casos sometidos a sus decisiones, tiene el derecho de aplicar o no la ley: en el primer caso, la ley queda en vigor; en el segundo, pierde su fuerza, se enerva pero no se destruye. Por lo tanto, su acción sólo alcanza a dejar sin aplicación una ley, estorbando que en un caso particular produzca efectos jurídicos; pero no llega a estatuir directamente. Además, se puede decir que el poder judicial no es ilimitado, porque no ejerce sus facultades por iniciativa propia, no dicta leyes, pudiendo estorbar únicamente la acción de los otros poderes. En Inglaterra acrece la autoridad de los Comunes y disminuye la de la Cámara de los Lores; porque ésta sólo puede *estorbar la iniciativa* que corresponda a aquélla en leyes de impuestos, que son las principales de Inglaterra. La Cámara de los Comunes dictó una ley aboliendo un impuesto permanente; la de los Lores la rechazó.



La cámara originaria desconoció a la otra el poder de oponerse, porque el rechazo de una ley que suprime un impuesto, equivale a crearlo.

Sin embargo, se resolvió ese conflicto a favor de la Cámara alta; pero esto demuestra, por lo menos, que cuando una facultad se limita a *estorbar*, no puede degenerar en absoluta; luego, la Corte de Justicia no es omnipotente; porque no es un poder censor, y porque aunque ejerciera esa facultad directamente, desde que sólo estorba, no es absoluta.

Consideremos otra objeción. Se dice: un medio de limitar al poder legislativo es conceder atribuciones legislativas al poder central y al mismo tiempo a los poderes locales. El Congreso federal sólo puede legislar sobre los puntos que la Constitución designa. Pero una Constitución no puede prever todos los casos: el cúmulo de materias que pueden después ser del resorte del poder legislativo, porque las circunstancias varían, etc.

Y en ese caso, ¿a qué poder se le conferirá la facultad de legislar sobre esos asuntos? La Constitución argentina (art. 104) y la americana dicen que las facultades no conferidas expresamente al poder central, quedan íntegras en los Estados o provincias; de modo que éstos pueden ir aumentando poco a poco su círculo de acción; y evitando un extremo caemos en otro.

Esta dificultad, como las anteriores, no resiste a la crítica. Las provincias están organizadas de acuerdo con la organización del gobierno central. La Constitución de los Estados Unidos garantiza a los Estados particulares la forma republicana



representativa. La argentina, es más explícita; fija en el artículo 5.º lo que se entiende por esa forma: “de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, garantizando el gobierno federal, bajo esas condiciones a cada provincia, el goce y ejercicio de sus instituciones”.

De manera que todo lo que traba y limita la extensión de las atribuciones de la nación, traba y circunscribe la de los gobiernos locales.

La Constitución es la ley suprema de las provincias; si una provincia no cumpliera sus prescripciones, violaría la ley fundamental. Y porque ésta no sea vaga e impotente, se le ha dado un órgano o agente en la Suprema Corte Nacional, quien debe velar por el estricto cumplimiento de sus disposiciones. Así, las divergencias y cuestiones que se susciten entre las provincias y la nación, entre las provincias entre sí, y entre éstas y los particulares, deben ser sometidas al juez supremo de la República: la Suprema Corte Nacional.

## II

Las clasificaciones adoptadas para metodizar las atribuciones del Congreso, son varias: una de ellas distribuye esas funciones en dos categorías, poniendo de un lado las atribuciones *activas* de las cámaras, y del otro, las que éste no ejercita *motu proprio*, sino a instigación de otro. Entre éstas, se encuentran las leyes que dicta el Senado judicialmente, el nombramiento de funcionarios



y grados militares; y las que dicta el Congreso para declarar el estado de sitio en ciertos casos. Entre las primeras, pueden contarse las facultades que tiene el Congreso para declarar el estado de sitio en los demás casos y la mayor parte de las leyes. Otros dividen en *cardinales* o *principales* y *derivadas* o *incidentes*; siendo éstas últimas las que la Constitución ha conferido al Congreso, para que éste pueda desempeñar las cardinales; de ahí que se llamen *derivadas*.

La clasificación del programa, tiene por objeto conservar la idea inicial y fundamental de nuestro sistema: los poderes públicos no están separados absolutamente; están coordinados y tienen cierta ingerencia entre sí. Acabamos de ver que el poder judicial interviene en las leyes; el ejecutivo tiene una acción indirecta sobre el judicial y el legislativo; y éste a su vez interviene en los asuntos de la competencia de aquéllos. Este es el motivo de la división de las facultades del Congreso en legislativas, ejecutivas y judiciales; pero como no tiene ningún interés práctico, prescindiremos de ella al analizar esas atribuciones en particular.

### III

Las que nuestra Constitución le acuerda, están designadas en el artículo 67, inciso 1.º, que dice:

*Inciso 1.º* “Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las evaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la nación; bien en-



tendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuere corriente en las provincias respectivas por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional no pudiendo serlo provincial''.

Este inciso afecta dos cuestiones: la primera, es la facultad del Congreso para reglamentar el comercio interior y exterior; la otra se refiere a las aduanas como fuente de rentas, que se verá después en un inciso especial. La última parte ha sido alterada. ¿Qué importancia real tiene esta avaluación?

La Constitución establece que esas avaluaciones deben ser *uniformes* en toda la nación.

El objeto que se ha tenido en vista, es que una provincia no sea recargada con mayor gravamen, cosa que se consigue estableciendo que las avaluaciones no se hagan por el valor que la mercadería tiene en la plaza de su destino; porque los trasportes aumentan el precio de los artículos de comercio, y además de esto, el precio puede ser diferente en los diversos puntos, según la demanda. Así, por ejemplo, una mercancía que venga de Europa a Buenos Aires, tendrá aquí diferente precio que en otra plaza de la República, y no sería justo que pagara impuestos más elevados en un lugar que en otro.

La Constitución no busca, por otra parte, la igualdad en el precio de venta de las cosas, sino la del impuesto.

La segunda parte del inciso establece que el

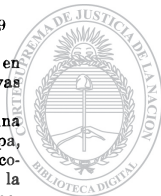
pago de esas contribuciones podrá ser hecho "en la moneda que fuese corriente en las respectivas provincias por su justo equivalente".

Todas las cláusulas de este inciso tienen una larga historia. Cuando se dictó la que nos ocupa, existía una completa anarquía monetaria; se conocía la moneda nacional, la plata boliviana y la acuñada en la Rioja y Córdoba, y el papel moneda que circulaba en Buenos Aires y Corrientes.

Se observó los perjuicios que podrían resultar dictando la unidad en la circulación monetaria, y para zanjar la dificultad, se estableció lo transitorio.

Uno de los puntos en que más insistió la convención de Buenos Aires en 1860 fué la conservación de su Banco de emisión.

La última parte del inciso fué suprimida después, y subsisten los derechos de exportación como renta nacional. La opinión de Buenos Aires se dividió en dos partidos: uno aceptaba la Constitución de la República de 1853, sin reformas, para acelerar la unión nacional; otro creía que era conveniente revisarla, y en esto era lógico con las pretensiones que sostuvo durante la separación de Buenos Aires y las provincias. Esta opinión prevaleció en las elecciones. El partido que no aceptaba la idea de la revisión, se abstuvo de discutir en la asamblea; el vencedor, se dividió en dos bandos: nacionalistas y localistas, entendiéndose éste, por una aberración política, que la unión era un contrato perjudicial para Buenos Aires, y que esta provincia perdería parte de sus riquezas aceptándola. Para compensar los perjui-





cios que le causaba la unión, se opuso a conservar en la Constitución el derecho de imponer sobre la exportación, dado al Congreso Nacional, fundándose en razones de carácter económico. Se alegaba que era perjudicial, porque gravaba el producto en la fuente misma de producción. Pero, por fuerte que fuera este argumento, no era la razón principal que alegaban, sino que pensaban quitarle esa entrada a la nación para dársela a las provincias, ya que, según decía, se desprendían de su *aduanas* y sus rentas en beneficio del poder central.

Pero si el gobierno nacional es el que tiene la facultad de legislar sobre comercio y navegación, es evidente que las provincias no pueden imponer derechos de exportación.

En vano se apoyaban los localistas en la Constitución de los Estados Unidos; apreciaban erróneamente una transacción entre la Unión y los Estados americanos, por la cual se les confería a éstos el derecho de imponer pequeños impuestos a la exportación, con el objeto de costear los servicios que las leyes de policía demandaban y con la obligación de entregar al tesoro federal el sobrante que resultase. Los Estados tenían que asegurar el comercio, vigilar la propiedad en los medios de traslación de un punto a otro. Para evitar la cuatrería en la conducción de tropas de nuestra campaña, el gobierno local hace gastos, como los hacen los Estados de la Unión Americana y para sufragar esos gastos es natural que se les permita imponer pequeños derechos. En efecto, en los Estados Unidos, los Estados parti-



culares tuvieron expresamente la facultad de imponer pequeños derechos. En efecto, en los Estados Unidos, los Estados particulares tuvieron expresamente la facultad de imponer derechos moderados sobre la exportación, dejando a salvo la facultad del gobierno central para establecerlos y estipulando que esos derechos pasarían a la caja central, después de pagados los gastos para que fueron creados.

Al lado de ese partido, estaba el nacionalista, que contaba en su seno hombres leales, informados en las fuentes más correctas de derecho federal; éstos sostuvieron la necesidad de establecer esa fuente de recurso nacional, por algún tiempo a lo menos, y entonces se transigió la cuestión, determinando que el derecho de exportación pertenecía a la nación hasta 1866, en cuya época debería pasar a las provincias, para devolverle a Buenos Aires las rentas que produjera.

La Convención Nacional aceptó la primera parte que fijaba la duración del impuesto hasta 1866; pero no se adhirió a la última parte, reivindicando para la nación la facultad de establecerlo.

Cuando iba a espirar el plazo fijado, sobrevino la guerra del Paraguay, originando los gastos que son consiguientes. ¡Si en tiempo de paz hubiera causado un desequilibrio notable la supresión de esa renta, en qué estado se encontraría el erario si hubiera dejado de percibirla en el momento en que tenía la nación más necesidad de recursos! Nuestros legisladores comprendieron, pues, la necesidad urgente de reformar esa cláusula y la atinente del artículo 4.º, lo que se llevó a efecto por





medio de una convención nacional, que prescindió de las resistencias localistas, dando al Congreso el poder de establecerlo en lo sucesivo.

*Inciso 2.º* Nuestra Constitución limita la facultad del Congreso para imponer contribuciones directas a circunstancias excepcionales, tales como la defensa, seguridad común y bienestar del Estado. Las directas, pues, son la excepción; las indirectas, son la fuente ordinaria de recursos.

¿Qué significado tienen las palabras *proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación*? Cuando se habla de proporcionalidad, no se debe entender que se trata de una distribución hecha con anterioridad por la Constitución; sino una repartición entre las personas mismas, que deben contribuir todas por igual según la medida de su riqueza.

La regla sentada, de que las leyes del Congreso afectan a las personas y a las cosas, implica que el Congreso puede distribuir este impuesto entre las provincias, teniendo necesariamente en cuenta la población y su riqueza. Se entiende que un impuesto es distributivo, cuando se calcula el total y después se subdivide entre las personas, fijando lo que a cada una corresponde. Se entiende por impuesto proporcional aquel por el cual se fija primero la cantidad con que cada uno contribuye, haciendo después una suma total y fijando cuál es su empleo.

Las provincias tienen derecho de fijar contribuciones concurrentemente con la nación; se funda esta facultad en que la Constitución organiza



gobiernos con poder para conservarse y con autoridad directa sobre las personas y las cosas.

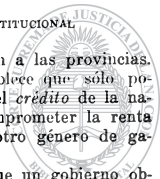
Ambas pueden establecer impuestos sobre un mismo objeto, bien entendido que la prioridad en el pago debe ser siempre para el gobierno de la nación.

*Inciso 3.º* Según este inciso, corresponde al Congreso *contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la nación*. Empréstito es una operación en cuya virtud el que lo contrae adquiere el uso de un capital ajeno, con la obligación de reembolsarlo; capital que entrega la otra parte bajo ciertas condiciones y garantías.

La base de los empréstitos y del crédito en general es la solvencia de los personas que lo contraen y las condiciones morales de las mismas. Si un cuerpo político necesita inmediatamente recursos, para emprender obras de utilidad pública o para atender a las necesidades que las circunstancias han creado, puede vender sus rentas futuras por un valor actual y menor.

En las naciones federativas, esa facultad corresponde también a las provincias, con tal que los empréstitos se apliquen a los objetos que la Constitución ha puesto bajo su dependencia administrativa.

¿Cuál es la garantía de los empréstitos nacionales? Es indudable que la masa de los valores del Estado, contribuye a aumentar su crédito, y que cuanta mayor masa de propiedades tenga, por ejemplo, su crédito será mayor. Sin embargo, las tierras públicas no deben ser hipotecadas, ni tampoco puede el gobierno nacional compromete-



ter los bienes que pertenezcan a las provincias. El inciso que nos ocupa establece que sólo podrá ofrecerse como garantía el *crédito* de la nación, porque él no podría comprometer la renta de las provincias ni pactar otro género de garantías.

Ha sucedido en América que un gobierno obtuvo varios préstamos sucesivos de otro gobierno; éste quiso cobrar y el deudor le dió en pago sus propias rentas, concediéndole intervención en la recaudación de ellas, para cuyo efecto el acreedor nombró un representante suyo con facultad de controlar todas las operaciones referentes al cobro de los impuestos, etc. Nuestras cámaras no podrían dar tales facultades a un Estado extranjero.

*Inciso 4.° Uso y enajenación de las tierras nacionales.* — Los bienes públicos son de dos clases: bienes comunes y bienes privados del Estado (Código Civil, *cosas*). La primera categoría comprende los bienes destinados al uso general, como caminos, plazas, etc. y estos son inenajenables; pudiendo las autoridades reglamentar únicamente su uso por los particulares. Los bienes privados del Estado son, por el contrario, enajenables, pero su venta es una atribución exclusiva del Congreso. ¿Cuál es el origen de la propiedad de la nación sobre las tierras?

Esta pregunta tiene aquí una solución diferente de la que se le ha dado en los Estados Unidos. Los Estados particulares de la Unión pretendían tener plena soberanía sobre los territorios vacantes al tiempo de la Confederación. Fué, pues, ne-



cesaria la cesión voluntaria de los Estados particulares, para que los Estados Unidos dispusieran de la propiedad de las tierras públicas, con el objeto de garantizar la deuda de la guerra de la independencia. El Estado general tuvo, por consiguiente, sus tierras propias, en virtud de la cesión que en su favor hicieron los Estados particulares.

Aquí es distinto el origen de la propiedad de la nación sobre ciertos territorios, porque es también diferente el origen de la Federación.

Todo lo que no estaba comprendido dentro de los límites de las antiguas provincias y de las que se formaron en las conmociones internas que han agitado al país, era de propiedad nacional. De modo que la nación no ha tenido necesidad de cesiones de las provincias. Hay que advertir, por otra parte, que el gobierno central puede tener bienes dentro de las provincias y que pertenece al Congreso Nacional disponer de ellos.

*Inciso 5.º Establecimiento de Bancos.* — Esta cláusula de la Constitución es la que ha sido objeto de más críticas quizá. No todas ellas tienen igual valor. En efecto, decir que es absurdo permitir que el gobierno tenga Bancos, porque los Bancos tienen por objeto la especulación y repugna que el mandatario especule con su mandante (el pueblo), es olvidar que es muy distinta la persona moral del Estado, de su representante, el mandatario del pueblo. Las ventajas y resultados de las especulaciones bancarias serían, en todo caso, de la nación, y no de las personas que accidentalmente ejercen los poderes públicos.

Las razones más concluyentes contra la conve-

nencia de un Banco nacional, son razones de orden político y financiero; siendo de notarse que casi siempre detrás de una cuestión financiera hay una cuestión política y detrás de una cuestión política se esconde una cuestión de finanzas. Un Banco nacional importa conferir a la autoridad central un poder vigoroso y excesivo sobre las provincias, porque se deja a su arbitrio la circulación y el crédito de cada provincia, poniendo las riquezas del país bajo la influencia del gobierno nacional.

En los Estados Unidos se fundó en 1791 un Banco nacional. Es necesario confesar que no sirvió para ningún golpe de Estado por parte del ejecutivo. La facultad del Congreso para establecerlo se fundaba en la cláusula que le atribuía el poder de reglar el curso de la moneda. Los Estados recelaron, se formó una opinión poderosísima contra el Banco nacional, y en 1835 el presidente Jackson lo suprimió. Este estado de cosas duró hasta 1860, creyéndose, en ese intervalo de tiempo, que correspondía exclusivamente a los Estados legislar sobre Bancos. Desde esa fecha se ha tomado un término medio, que en realidad destruye la teoría anteriormente aceptada: se ha facultado a la vez al gobierno central y a los gobiernos locales, pero los Bancos autorizados por el poder nacional gozan de ventajas y privilegios sobre los establecidos con el permiso de los gobiernos de los Estados, que además son recargados con impuestos enormes.

Aquí se rige la materia de este inciso por lo



que dispone el artículo 108, relativamente a las provincias.

Es innecesario hablar de las ventajas que reportan los Bancos para el adelanto y progreso de las sociedades, porque es cuestión de economía política.

*Inciso 6.° Pago de la deuda interior y exterior.* — En este inciso sólo debemos tratar de determinar qué son las deudas interna y externa. Esta última es aquella cuyos acreedores se encuentran fuera de la República, ya sean particulares, ya gobiernos extranjeros. Las interiores pueden contraerse por muchísimas maneras, que no sería posible enumerar completamente aquí. La deuda del país era muy grande cuando se dictó la Constitución. Era necesario y urgente consolidarla, y con ese objeto la Constitución autorizó al Congreso para que éste arreglase el pago de la deuda interior y exterior de la nación. — A esto se refiere el inciso, cuando dice: “Arreglar el pago, etc.”.

*Inciso 7.° Fijar anualmente el presupuesto de gastos,* dice el inciso. Veamos, antes de pasar adelante, qué se entiende por *presupuesto*. Esta palabra no tiene hoy un sentido idéntico en el lenguaje administrativo de todas las naciones; no estudiaremos ahora sus varias acepciones, porque esto pertenece a otro punto del programa (1).

Sólo haremos notar que la atribución del Congreso lo faculta para entrar en el radio en que funciona el poder administrativo, pudiendo decirse que ella forma una de las funciones admi-

---

(1) Véase más adelante el Capítulo XII. — (N. del E.)

nistrativas del poder legislativo. Púedese afirmar, pues, de nuestras cámaras, más propiamente que del parlamento inglés, que tienen *el poder de la bolsa*, porque sus facultades a este respecto son amplias.

Fijar el presupuesto es gobernar: toda cuestión de gobierno se reduce en último resultado a una cuestión de recursos; las cuestiones de administración se basan sobre el presupuesto. En efecto, en todo país en que el poder ejecutivo tiende a ensanchar el círculo en que se desenvuelve su libre acción, disminuye la facultad de intervenir en el presupuesto correspondiente al legislativo. Así ha sucedido en Francia, donde se observa que a medida que ha crecido el poder de la corona, ha aumentado en la misma proporción su intervención en el presupuesto.

Los gastos de la administración pueden ser sometidos a la aprobación de las cámaras, en detalle o en globo: en este último caso, crece la acción del poder ejecutivo.

En la República Argentina se establece el presupuesto anualmente, pudiendo sostenerse como una consecuencia de sus ilimitadas facultades en la materia, que las cámaras gobiernan efectivamente el país, en cuanto tienen un poder sin restricciones para modificar, aumentar o suprimir los medios de acción del poder ejecutivo. De modo que nunca habría razón para quejarse de los abusos del ejecutivo, desde que la Constitución le ha dado un censor que cada doce meses tiene el derecho de criticar su conducta, un verdadero vigilante que gobierna y dirige todos los actos de la



administración. Un poder ejecutivo en tales condiciones, tiene apenas las facultades más estrictas para gobernar.

Este sistema tiene inconvenientes en el orden financiero y administrativo; pero, en cambio, presenta muchísimas ventajas considerado políticamente.

Es un hecho que todas las naciones del mundo, a semejanza de Inglaterra, han querido separar de las manos del poder administrador, la facultad de fijar el presupuesto de los gastos públicos; e indudablemente la República Argentina ha llegado a establecer lo más eficaz en ese sentido.

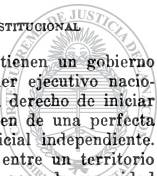
*Inciso 8.º Subsidios a las provincias.* — Estos subsidios no se consagran, como su nombre lo indica, a la autoridad nacional, sino a las provinciales, que no tengan medios propios de subsistencia. Pero no se refiere a las sumas votadas extraordinariamente, en casos dados, para ayudar a los tesoros provinciales, sino a cantidades periódicas, votadas para que puedan cubrir sus gastos ordinarios las provincias que no disponen de recursos propios.

¿Cómo se explica este inciso en una Constitución federativa?

Si una provincia necesita subsidios, no tiene capacidad financiera; y en el terreno de la doctrina, es indudable que una agrupación tal de personas, no se puede llamar provincia.

¿Qué diferencia habría en otro caso, entre un territorio federal y un Estado en los Estados Unidos? Los territorios tienen diputados sin vo-





to en el Congreso Nacional; tienen un gobierno sometido directamente la poder ejecutivo nacional; tienen legislaturas con el derecho de iniciar leyes para lo interior; disponen de una perfecta organización municipal y judicial independiente. La diferencia que hay, pues, entre un territorio y un Estado, es que aquél no goza de capacidad política, ni puede dictarse una Constitución local. La capacidad financiera es la condición esencial para ser provincia, tratándose de puros principios. Y el día que los territorios la obtienen, pueden presentarse ante el Congreso pidiendo se declare su soberanía.

En la República Argentina, las provincias no se han formado de una manera regular, sino en las convulsiones de las guerras civiles, obedeciendo a necesidades históricas y políticas, y cediendo a las influencias de los caudillos y los intereses de las burguesías. Casi todas las villas municipales de la colonia son hoy cabezas de provincias. El hecho es que las provincias se han formado a consecuencia de desgarramientos de la nacionalidad.

Los unitarios alegaban en 1826 la falta de recursos de las provincias para apoyar su sistema.

Uno de los hombres más conspicuos de la asamblea de 1827, propuso el plan siguiente, con objeto de conciliar a todos: volver a rehacer otra vez las antiguas intendencias, con elementos suficientes para existir. El plan fué desechado; se dió la Constitución unitaria y cuando en 1853 trató el Congreso de dictar la Constitución Nacional, tuvo que afrontar las cuestiones en el



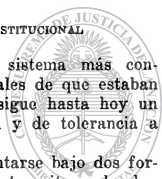
mismo carácter que tenían en 1827, contemporizando con las provincias, que, no disponiendo de medios de subsistencia, no soportarían esa *capitis diminutio*, provocando, por el contrario, movimientos anárquicos y revolucionarios. Fue, pues, menester aceptar los hechos tales como eran, y dictar una Constitución federal, única posible indicada por las tradiciones del país y acatada por la voluntad de los pueblos.

Las provincias tenían en tiempo de Rosas la facultad de establecer aduanas interiores. Reorganizada la nación, se les quitó esa fuente de riquezas, porque su existencia perjudicaba el desarrollo público, de la organización y unión nacional.

Privadas de las aduanas locales, que el tratado de 1831 les autorizó a establecer, era menester darles subsidios del tesoro nacional, siempre que su presupuesto no alcanzase a cubrir los gastos que su administración respectiva requiere.

*Inciso 9.º Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, etc.* — Este inciso, al mismo tiempo que dice que la reglamentación corresponde al Congreso, resuelve que la navegación es libre, dando así una solución a dos cuestiones: 1.ª cuál es la autoridad competente para entender en esa reglamentación; y 2.ª (que es sustancial) el carácter que deben tener los ríos, que la Constitución decide en el sentido de la libertad más completa, por razones que veremos después.

Varios son los sistemas seguidos a este respecto por las naciones. Según las antiguas leyes inglesas, estaba muy restringida la navegación; en



Norte América se adoptó un sistema más conforme a las tendencias liberales de que estaban animados; y en Francia se sigue hasta hoy un sistema mixto, de restricción y de tolerancia a la vez.

La restricción puede presentarse bajo dos formas: prohibiendo comerciar o transitar a los buques extranjeros, o reservando a la marina nacional el derecho de navegar, considerando a la ocupación del marinero como una profesión excepcional y no como un trabajo libre como los otros. En este caso, se provee a la marina por medio de reclutamientos, aunque sean voluntarios, viniendo a ser ese oficio una verdadera servidumbre, en la marina de guerra al principio, y en la mercante después.

Lo que nos importa es la restricción bajo su primera forma. La República Argentina estaría condenada a no tener comercio ni navegación, si no hubiera aceptado el principio de la libertad de sus ríos.

Pero no podría establecer la libertad marítima, sin extender esos principios a la fluvial. Sin embargo, en la República Argentina es tan necesaria como aquélla, a pesar de lo cual, su existencia data sólo de 1853. Con este motivo, la República Argentina ha sido objeto de críticas acerbadas por parte de publicistas extranjeros, y la provincia de Buenos Aires ha sido a su vez el blanco de las quejas y recriminaciones de los escritores de nuestras provincias. La verdad es que ninguna tiene la responsabilidad que se pretende echarle encima. Veamos con qué fundamento



se han levantado esos cargos. Bajo el imperio colonial, los virreyes y la política española, se dirigieron a restringir por todos los medios la libertad comercial; como una consecuencia de esa tendencia, crearon un solo puerto, el de Buenos Aires, para facilitar su control sobre las embarcaciones, porque era corolario de la prohibición de ejercer el comercio por parte de los extranjeros, la de navegar en los ríos. Indudablemente, esa medida hizo afluir la riqueza y la prosperidad a Buenos Aires.

La República Argentina, ni por su tradición, ni por su iniciativa después de la Revolución, ha sido solidaria de las leyes prohibitivas del comercio de los extranjeros. Cuando un principio se invetera en un pueblo, aunque desaparezca la causa que lo produjo, las consecuencias subsisten por mucho tiempo. Después de haber sucumbido la institución colonial, quedaba aún en pie, como una de sus consecuencias, la falta de libertad de la navegación fluvial; restricción que sólo se hubiera comprendido si la República hubiese poseído una vasta marina nacional. No la había, y pasarán muchos siglos sin que exista; tampoco teníamos puertos ricos en nuestras costas fluviales.

Caído Rosas, vinieron nuevas ideas; para robustecer la mente, se trató de robustecer el cuerpo de la nación, y se notó que era esencial para la prosperidad pública el fomentar los intereses económicos, a tal punto, que la Constitución es un Código económico y político a la vez. La libre navegación se decretó en Buenos Aires, durante

su separación, por los años de 1853 ó 1854, y en la Constitución en 1853.

Celebráronse, antes de 1853, tratados con Inglaterra, Francia y los Estados Unidos.

Aún se sostiene que la provincia de Buenos Aires se opuso con tenaz hostilidad contra la libertad fluvial. Alguien ha pretendido que la guerra del Paraguay se originó con motivo de dos principios opuestos: que el Paraguay sostenía una libertad sin límites y la República principios incomprensibles, que denotaban un atraso y un olvido a la vez de las ideas que dominaban en las naciones libres. Lejos de ser esto cierto, no pasa de la categoría de sofisma. El Paraguay hasta 1843 siguió los principios más atrasados, prohibiendo toda navegación y comercio; desde entonces trabajó por la libertad de los ríos, a lo que Rosas se opuso. De lo cual no se puede responsabilizar a la República, ni a esta provincia, porque Rosas no representaba la opinión del país.

Pero, sin embargo, examinemos los hechos, que no por ser de un tirano son menos dignos de atención.

Decían los que atacaban a Rosas: los ríos argentinos bañan las costas de varios soberanos, y es absurdo que por el hecho de ocupar una nación la entrada, quiera aislar a las otras. Esto era cierto; pero suponía, o que el Paraguay era independiente, o que Rosas debía fomentar esa independencia. Si bien era absurdo que, por ocupar uno la entrada, tuviera el derecho de privar a los otros de la libre navegación, no era menos cierto que decretarla bajo esta influencia sería



reconocer la independencia del Paraguay; mientras que, siguiendo perteneciendo como provincia a la nacionalidad argentina, no le reportaría perjuicio alguno en cuanto a que la bandera sería la misma. Declarando esta libertad, se fomentaría, con el comercio extranjero, la independencia de esa nación, que Rosas no reconoció hasta 1851. Se argüía aún: si esta conducta tiene su razón de ser con relación al Paraguay, ella carece de fundamento con relación a la Banda Oriental y al Brasil. En 1828 fué reconocida la independencia del Estado Oriental, y el Brasil tiene costas sobre los ríos de la República. En 1853 acentuóse el movimiento liberal: 1.º porque las relaciones con el Brasil habían visiblemente mejorado; 2.º sea por reacción contra lo que hizo Rosas, o un error de nuestros hombres públicos, el hecho es que se reconoció la independencia del Paraguay. Independiente el Paraguay y la Banda Oriental, y mejoradas las relaciones con el Brasil, los obstáculos desaparecían, y fué entonces cuando se aceptó la libertad de los ríos.

Nosotros no tenemos costas marítimas pobladas, de modo que nuestra navegación fluvial se encuentra en el mismo caso que la navegación marítima en otros pueblos.

El inciso dice en seguida, *habilitar los puertos que considere conveniente*.—¿Qué se entiende por puertos? Esta palabra tiene dos acepciones: en general, es todo lugar físicamente aparente para el embarque y desembarque de mercaderías, el cual puede ser natural y artificial; en un sentido legal, indica los sitios en que es posible eje-



cutar físicamente esos actos, que el soberano permite bajo las reglas establecidas y con arreglo a las leyes del país, o como decían los romanos: *locus conclusus quo importantur merces et unde exportantur*.

Es, pues, bajo ese punto de vista, que el Congreso tiene facultad para establecer los reglamentos que deben observarse en las cargas y descargas de mercaderías o en el embarque o desembarque de pasajeros (1).

El inciso prosigue diciendo: “*crear y suprimir aduanas, sin que puedan suprimirse las anteriores que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación*”. Tanto las aduanas que el Congreso puede crear y, por lo tanto, las que puede suprimir, como las que no puede suprimir, son nacionales, pertenecen a la nación. Pero hay una parte de este inciso que no se comprende, si no se examinan las cuestiones de nuestras luchas civiles, y es la última, que establece que el Congreso no podrá suprimir las que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación.

Una de las cláusulas de la Constitución Nacional, que reformó la Convención de Buenos Aires, fué esa: había temor de que, una vez que Buenos Aires se adhiriera a la Confederación, el gobierno federal suprimiera esa aduana, que, como una medida de seguridad, se estableció la última parte del inciso, recelosa de que los odios localistas atacaran esta fuente de riquezas.

---

(1) Véase, página 105, de este volumen, — (N. del E.)



*Inciso 10. Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras.*—Moneda es el medio universal de los cambios, y el de resorte de unidad. La moneda es una mercancía, es la medida usual de las cosas; influye en el desenvolvimiento económico de los Estados.

No se pretende que exista una sola moneda en todo el mundo; pero es conveniente que haya el menor número posible.

El gobierno nacional tiene la facultad de regir el comercio, y por lo tanto, puede legislar sobre monedas.

El valor de las monedas varía con relación a las mercancías entre sí. No se pueden suprimir esas variaciones; la Constitución se propone únicamente dar al Estado la facultad de sellar y garantizar que tal moneda metálica contiene una liga de dos o más metales en cierta relación, fijando así su valor intrínseco. Teniendo en vista los mismos datos de aleaciones, establece la relación entre las monedas nacionales y las extranjeras, para facilitar las transacciones mercantiles.

*Inciso 11. Dictar códigos.* — Cuando se dictó nuestra Constitución, la disposición que comentamos era insólita en las naciones federativas; porque siendo el orden federal meramente político, no había razón para dar al poder central una facultad del orden civil. En los Estados Unidos no se confirió tal derecho al poder central, por varias razones. En primer lugar, por la observación que acabamos de hacer; y en segundo, por la diversidad de origen, leyes y costumbres tradicionales de los diversos Estados. Méjico, Venezuela





y Colombia han seguido la misma doctrina. Actualmente no es la única nación la República Federativa Argentina, que se ha separado de ese plan: la Confederación Germánica ha establecido también la unidad de la legislación, y a ese objeto han tendido los esfuerzos del canciller, sobre todo después de la última anexión, aunque existían en el imperio razones poderosísimas para dejar a cada reino esa atribución legislativa. No ha sucedido así; al contrario, es tan absorbente el pretendido centralismo alemán, que hasta el derecho de imponer su legislación se ha arrogado Prusia, sobre el resto de la nacionalidad.

*Correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, etc.*, sigue diciendo el inciso. El artículo 100, al establecer la Corte Suprema, establece que “corresponde a ella el conocimiento y decisión de todas las causas regidas por la Constitución y por las leyes de la nación”; pero no se extiende su régimen a todos los casos sometidos a la decisión de las leyes; porque si no fuera así, perecería la autonomía e independencia de los Estados y provincias. Con el objeto, pues, de que no se prestase a esta interpretación el artículo 100, se hizo la reforma ya citada, poniendo a los tribunales de provincia fuera de las pretensiones jurisdiccionales de los tribunales de la nación.

Ninguna novedad ha consignado la Constitución en la última parte del inciso (1). Respecto a

---

(1) Sobre naturalización y ciudadanía, véase el tomo I, de este *Curso*, Capítulo III, página 99, y Apéndices A, pág. 267; B, pág. 291 y C, pág. 297. — (N. de l. E.)



bancarrota, el Congreso de los Estados Unidos, como el nuestro, tiene la facultad de legislar sobre ellas, como una consecuencia de su poder de reglamentar el comercio.

*Inciso 12. Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí.*—El comercio exterior envuelve cuestiones de relaciones internacionales; el comercio interprovincial envuelve gravísimas cuestiones de interés común y solidaridad entre los pueblos que componen la nación; el comercio con las tribus indias envuelve cuestiones de soberanía territorial. El Congreso, pues, tiene, por todos los fundamentos expuestos, la facultad de reglamentar el comercio.

*Inciso 13. Arreglar y establecer las postas y correos generales de la nación.*—Son un elemento interesantísimo en la organización de los Estados: son articulaciones que enlazan los pueblos, transmitiendo la vida de grupo a grupo. Uno de los resortes de que se sirvió Rosas para aislar las provincias, fué hacer desaparecer el servicio postal interprovincial, que hoy no sólo necesita ser uniforme y nacional, según el invariable ejemplo de las naciones cultas, sino que tiende a universalizarse en todos los Estados.

Hay una cuestión respecto a si debe ser una industria pública o privada; cuestión resuelta en el primer sentido en todas partes.

La República Argentina se ha adherido finalmente a la liga postal de Berna en 1877.

*Inciso 14. Arreglar los límites de la nación; fijar los de las provincias, etc.*—Usase de la pala-



bra *arreglar* en el primer caso, porque la nación pacta con las naciones extranjeras; en el segundo, se emplea la palabra *fixar*, porque la nación es el único juez y la única parte respecto de límites interprovinciales, y su resolución es obligatoria.

La formación de la nacionalidad es la causa de este inciso: ninguna provincia vino a incorporarse a la unión con un territorio fijo y deslindado. No se entiende, sin embargo, que esta facultad sea ilimitada: el Congreso no puede obrar a su antojo; debe respetar los hechos anteriores, sin que pueda dividir por su sola voluntad las provincias. La provincia de Buenos Aires, en un proyecto de deslinde sometido hace años al gobierno nacional, tenía por límites hacia el Sur, el Río Negro, y a pesar de eso, Buenos Aires ha tenido, más allá de esa línea, poblaciones con representación en el Congreso, por el censo que se ha levantado. Se pregunta: ¿tendría el Congreso derecho a *fixar* más al Norte los límites actuales de la provincia?

Creemos que no: el espíritu de la Constitución nos autoriza a afirmarlo, porque no faculta al Congreso para desmembrar territorios provinciales, y da garantías a las provincias, restringiendo así las atribuciones del poder legislativo al respecto.

*Crear otras nuevas.*—Esto no quiere decir que el Congreso pueda de una provincia hacer dos; porque el artículo 13 lo prohíbe categóricamente desde que ni las legislaturas ni el Congreso, pueden hacerlo *por sí solos*.



*Territorios nacionales.* — Son poblados; pero les falta capacidad para ser provincias, ya por su poca población o por su falta de recursos.

Hemos visto antes la diferencia que hay sobre este punto entre la Confederación Argentina y los Estados Unidos: allí los territorios vacantes pertenecían a las colonias, y la Unión sólo los tuvo merced a cesiones de los Estados.

En nuestra República dispuso el Congreso Nacional de tierras vacantes en la provincia de Buenos Aires, y se formaron dos escuelas: la unitaria, sostenía que desde que los territorios vacantes eran realengos, esto es, del soberano, debían pertenecer a la nación. Los otros, sostenían lo contrario; y se transó la cuestión en estos términos: son nacionales los territorios vacantes que se encuentran fuera de los límites de las provincias.

La Constitución Nacional ha adoptado esta solución en el inciso 14.

*Inciso 15.—Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo.* —La Constitución determina aquí primeramente cuál es el poder competente para tratar con los indios; y en seguida señala el plan que se debe seguir en las relaciones con ellos. Se trata hoy, como siempre, de continuar la obra de la conquista; pues el punto de partida de nuestra nacionalidad, consiste en la ocupación por la raza blanca de los territorios ocupados por los indios. ¿Qué medios se deben emplear para conseguir ese objetivo? ¿La guerra? ¿La predicación reli-



giosa? Nuestra Constitución se adhirió al último; porque una experiencia de siglos, hacía palpables sus buenos resultados.

Comparando, en efecto, los medios de colonización de que se valieron los españoles y los ingleses, se descubre inmediatamente que éstos, con sus prácticas de exterminio, no consiguieron nada, en comparación a lo que el sistema opuesto le produjo a España.

La absorción de razas indígenas en el Norte de los Estados Unidos, nos da este resultado: cien a ciento cincuenta mil indios mezclados con los pueblos civilizados; mientras que los religiosos españoles dieron a España, más de cien millones, a pesar de que el elemento guerrero de esa nación, empleaba, no ya la persuasión, sino medios violentos, que en parte neutralizaron los buenos efectos que producía la colonización pacífica.

Emancipada la América, tuvo necesidad de seguir conquistando por medios de persuasión y de paz. Y nuestra Constitución ha propendido a ese objeto, no confiando el cuidado de las fronteras a la acción discorde e interesada de los Estados fronterizos, con el fin especial de no recargar a esas provincias con un trabajo tan difícil y oneroso; pues si bien ellas son las que obtienen inmediatamente más ventajas, es indudable que todo el país gana con su seguridad de los fronteras.

*Inciso 16.*—Este inciso condensa muchas atribuciones que ha ido sucesivamente adquiriendo. La Constitución argentina, como ya lo hemos dicho, es a la vez un código político, social y económico. Muchas materias podrían ser desempe-



ñadas por las provincias; pero era tan clara la impotencia y pobreza de muchas de ellas, al tiempo de dictarse la Constitución, que se hizo necesario conceder al gobierno nacional la facultad de fomentar y vigorizar el movimiento industrial y educativo de la República, so pena de que se paralizara completamente el adelanto de las sociedades. A ese fin concurre la disposición del inciso: la instrucción general, o primaria, y la universitaria, necesidades perentorias de los pueblos, deben ser un objeto de preferencia para los gobiernos; y cuando su acción es deficiente, el Estado general debe suplirla, auxiliando el esfuerzo de las corporaciones en ese sentido, o reemplazándolas cuando no existen.

*Inmigración.*—El artículo 25 de la Constitución ha regido ya este punto. De la inmigración resultan muchos bienes al país, pero es necesario que sea adaptada a las costumbres, tendencias y creencias del país. Emancipados los negros en los Estados Unidos, el país ha entrado en conflagraciones sin número. Ese pueblo nos ofrece una prueba evidente de que no toda inmigración es buena; me refiero a la inmigración china, raza envilecida y sumida en un abismo de degradación moral, atea y viciada profundamente, que indudablemente ha de corromper la sociedad americana si se propaga indefinidamente, a pesar de la inmensa vitalidad propia de la sociedad en que ha ido a establecerse; porque no puede negarse que los Estados Unidos resisten más enérgicamente los ejemplos de una raza extraña, que nosotros que no tenemos tradiciones tan vivas, ni



costumbres tan arraigadas. Ahora bien, si allí presenta peligros serios una inmigración tal ¿podría negarse que no los habría aquí en igual caso? Con ese objeto se ha establecido la disposición del artículo 25, que merece encomiarse por la sensatez práctica que revela.

*Industrias: privilegios.* — ¿Qué significa esta cláusula? ¿Puede deducirse de ella que nuestra Constitución establezca el *proteccionismo*?

Para que una Constitución declarara tal cosa, encaminando sus propósitos económicos a este fin, debiera aislar la nación, haciendo de ella a la vez la fuente de producción y el mercado de consumo. Nuestra ley fundamental no ha querido, no ha podido querer esto: su objeto es fomentar el comercio, atraer capitales extranjeros; y hemos visto ya la doctrina eminentemente liberal que ha adoptado al declarar la libre navegación de los ríos.

El proteccionismo aísla los pueblos: mirado como un principio general y absoluto, es un sistema monstruoso; como un medio transitorio y particular, puede ser bueno, con tal que se le considere, no como un sistema absoluto, sino como un expediente de circunstancia. En la práctica puede ser implantado de dos modos: 1.º por la prohibición absoluta al comercio extranjero; 2.º por medio de impuestos tales, que hagan imposible la concurrencia de los productores extranjeros con los nacionales.

El primer medio es absurdo, importa el aislamiento total, y lo encontramos practicando en todo el pasado de nuestra vida colonial; el segundo,



no llegaría tal vez a producir el aislamiento, pero causaría perjuicios económicos. Un hombre produce una cosa y consume las demás: todos son productores, menos los bárbaros; todos, sin incluir los últimos, son consumidores. Pretender dividir la sociedad en una clase productora y en otra consumidora, es un contrasentido, y decir que sólo se desea proteger a los productores, es una contradicción, porque de ese modo se perjudica a los consumidores, que a la vez producen.

Antes que don Mariano Moreno arrancara a Cisneros el estatuto que abrió las puertas del país a las banderas extranjeras, era tan cara la vida, que una vara de bayeta valía una onza de oro, siendo más costoso el servicio de loza que el de plata. Los pobres no podían ni aún procurarse las cosas de más necesidad, porque esos objetos tenían precios exorbitantes, impuestos por un gremio determinado, que daba la ley en la materia.

Supongamos que en un país se estorba la competencia, bien por una prohibición absoluta al comercio extranjero, o bien por medio de impuestos a los artículos: en ambos casos esa sociedad se encontraría en la situación por qué pasó la nuestra y han pasado todas las naciones en que se ha implantado un sistema tan retrógrado. Los productores se impondrán, y como los consumidores son todos los hombres, todos sufrirán perjuicios considerables.

Si no se aceptan todas las consecuencias del sistema, sino que se detienen sus defensores a medio camino, a media lógica, es verdad que no cau-





sará tantos males; pero siempre será de funestos resultados para la prosperidad de los pueblos.

Puede objetarse que a extremos tan perniciosos conduce el libre cambio. Es cierto; pero cuando combatimos el proteccionismo como sistema, no dijimos que no fuera perfectamente útil y de acuerdo con las necesidades e intereses legítimos del país, imponer ciertos derechos a artículos extranjeros, para proteger industrias nacientes en la República. Rechazamos, pues, también el otro sistema, porque todos los extremos son viciosos.

Ahora bien; ¿qué es lo que ha querido la Constitución, pues que se dice que no ha tenido en vista establecer el sistema proteccionista?

El Estado no ejerce funciones industriales; pero el Congreso debe fomentar los intereses, proteger los derechos e impulsar el adelanto general del país; y, por consiguiente, en provincias pobres y débiles, debe ayudar la iniciativa económica que no se desenvolvería sin su auxilio por medio de primas, garantiendo privilegios y ayudando a los capitales extranjeros que tratan de crear ferrocarriles y otras industrias de utilidad innegable para el progreso de nuestras provincias, como lo ha hecho efectivamente hasta ahora. La Constitución ha querido hacer una nación culta y rica a la vez, para que de ese modo pueda crecer y prosperar, teniendo siempre las consideraciones debidas respecto de intereses trascendentales, que no deben ser menoscabados con el pretexto de fomentar otros.

*Inciso 17. — Establecer tribunales inferiores, etc.*—La Suprema Corte está fuera de la jurisdic-



ción de las cámaras, porque, como antes hemos visto, es un poder moderador de los abusos del parlamento, y mal podría moderarlo, si dependiera de él.

*Amnistías generales.* — Se aplican únicamente a los delitos políticos, porque siendo los delitos comunes un ultraje al derecho de un tercero, el Estado no tiene derecho de dejarlo impune. Pero cuando se trata de un delito político, no todo revolucionario es delincuente, con arreglo a los principios de la moral pura. El que se hubiera levantado contra Rosas, por ejemplo, no sería, en el rigor de los principios, pasible de pena alguna; no habría en ese acto una violación de los derechos inmutables de la justicia y de la ley, y, por el contrario, se habría ajustado a los deberes más estrictos. Su acto no sería un crimen. El verdadero revolucionario es el déspota que trastornando el orden de la sociedad, destruye todo lo que hay de patriotismo y de virtud en la conciencia de los pueblos y pervierte las nociones de la verdad y del deber.

Por otra parte, el éxito es el juez de los revolucionarios: al revolucionario vencido se le llama rebelde; al rebelde vencedor se le llama revolucionario. Considerando esto ha procedido con prudencia, y conocimientos prácticos y profundos, la Constitución argentina, al atribuir al Congreso la facultad de conceder amnistías generales.

Las amnistías son un medio de tranquilizar la sociedad, conturbada hondamente por los disturbios civiles; y mal podrían llenar este fin, si no tuvieran un carácter *general*.



Las amnistías borran completamente la responsabilidad consiguiente a la rebelión. Con motivo de una insurrección se cometen delitos comunes, necesarios muchas veces para la consecución y feliz éxito del levantamiento. Así, matar es un acto reprobado fuera del caso de guerra: ¿diríase por esto que la pena de muerte aplicada en un caso extremo por los jefes de la revolución para mantener la disciplina e impedir la desorganización de los ejércitos, sería un delito común, independiente del delito político, y como tal, no sería comprendido en la amnistía general que hubiera perdonado al segundo? Nadie lo sostendría, porque los delitos comunes que se encuentran en el caso del que acabamos de señalar, son actos inseparables del delito político, y la amnistía que borra el último, no puede excepcionar a los primeros.

Esto no quiere decir que el hecho de la revolución pueda cohonestar ni disimular la criminalidad de los delitos comunes cometidos *con ocasión* de ella, pero innecesarios para conseguir su objeto. Por consiguiente, las amnistías excluyen los robos, saqueos y asesinatos, etc., que deben ser penados.

El inciso habla de amnistías *generales*: para tener este carácter, es necesario que favorezcan a todos los que se encuentran en idénticas circunstancias y condiciones, y que comprendan todos los delitos, aún los comunes que tengan una conexión directa con la rebelión.

El artículo 86, inciso 6.º, faculta al presidente para indultar y conmutar penas.

Hay que observar que el indulto y la conmuta-



ción sólo tienen por objeto perdonar la pena en un caso particular y sólo proceden después que se ha pronunciado la sentencia, porque si no hay pena, no hay materia de perdón. La facultad que compete al Congreso, por el contrario, no está restringida; puede amnistiar antes, en el momento, en cualquier estado del juicio y después de pronunciada la pena, teniendo ese acto un carácter general, como hemos visto ya.

*Inciso 18.*—Se funda en que el Congreso es el encargado de hacer el escrutinio de la elección del presidente y del vicepresidente y que, por lo tanto, es natural que él conozca de la dimisión de ambos.

*Incisos 19, 20, 21 y 22.*—La materia de estos incisos se ha tratado o se verá más tarde en otros puntos del programa. El *curso* se abolió en el tratado de París en 1856. Las naciones con pocas fuerzas navales, necesitan en ciertos casos usarlo (1).

*Incisos 23, 24, 25, 26 y 27.*—Sobre los dos primeros incisos, sólo hay que notar que las instituciones son defendidas por dos fuerzas: la milicia y la fuerza de línea, esto es, el ejército regular sometido a la autoridad nacional.

El inciso restringe así los poderes del ejecutivo, porque no tiene éste facultades para disponer por sí solo de los ejércitos que de este modo no representan un peligro para las libertades públicas.

---

(1) Véase la *Advertencia del Editor*, que precede al tomo 1 de este *Curso*.

El inciso 25 autoriza al Congreso a permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la nación. Con motivo del permiso que se le concedió al Brasil para efectuarlo, en 1865, el Paraguay se quejó, reclamando, contra tal medida, lo que dió por resultado la participación que en esa guerra tomó la República Argentina.

*Inciso 28.*—La Constitución no ha querido dejar entregado el organismo del gobierno de la Nación Argentina a cada uno de los tres poderes refundiendo en el legislativo la facultad de reglamentarlo.

Si el poder ejecutivo tuviera esa atribución, podría abusar con perjuicio de la libre acción del legislativo y de las libertades del país. El presidente es la autoridad más activa del país, tiene facultades enormes durante el receso de las cámaras; y a diferencia de lo que pasa en los Estados Unidos, el presidente comparte su responsabilidad con los ministros, valiéndose, como allí de muchas reparticiones, que en el hecho administran por sí mismas, a pesar de que dependen de aquél. Esta masa de funcionarios debe ser organizada: si el presidente pudiera hacerlo, sería un poder colosal; la Constitución ha querido impedir que suceda tal cosa, cometiendo esa facultad al poder legislativo.

El poder judicial y el legislativo, ejercen todas sus funciones por sí solos, a diferencia del ejecutivo. La Suprema Corte es el único cuerpo creado directamente por la Constitución: las otras categorías que forman el poder judicial, no son organizadas por ella: el artículo que comentamos,

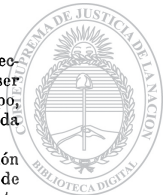


inciso 17, confiere esa atribución al poder legislativo, que representa directamente la voluntad nacional, porque la Suprema Corte por sí sola es insuficiente, necesita de organismos secundarios, independientes de ella, puesto que no es la encargada de reglamentarlos.

El inciso 28 importa conferir al Congreso una facultad casi ilimitada, al poner bajo su competencia la legislación y arreglo de los diversos poderes que esta Constitución concede al gobierno argentino. Incurriría en una contradicción, si antes de adoptar esa medida, no hubiera ideado precauciones y vallas para detener los desbordamientos de un poder tan ilimitado en la materia; pero ya vimos que adopta el principio de división de dos cámaras, principio salvador, si se tiene en cuenta cuán grande es el radio de acción del poder legislativo, que tiene en sus manos la administración del gobierno y su reglamentación.

## II

*Juicio político.*—Para tratar del juicio político, es indispensable esclarecer lo que significa en la terminología jurídica. Cuando se habla de juicio político, sin determinar su naturaleza, podría ocurrir la idea de un tribunal encargado de juzgar todos los delitos contra el Estado; y no sería novedad el hecho de que las cámaras tuvieran tal jurisdicción, porque la Cámara de los Lores, entre otros ejemplos, está investida de amplias



facultades a este respecto. En Inglaterra, en efecto, todo individuo, sea o no empleado, puede ser acusado por un delito político ante ese cuerpo, que a su vez, puede reprimirlo, imponiendo toda clase de penas.

El Senado argentino no tiene una jurisdicción tan extensa que sería contraria al espíritu de nuestras instituciones: sufre limitaciones, tanto respecto de la naturaleza de las penas que aplica, como el reducido número de personas que son justiciables ante él.

El poder político que corresponde al Senado de los Estados Unidos, es también más restringido que el que tiene la Cámara de los Lores: sólo se extiende a todos los funcionarios públicos civiles (1), a los cuales se les pena únicamente con la destitución e inhabilitación. Se diferencia en cuanto a esta atribución del Senado argentino, en que en los Estados Unidos pueden ser encausados todos los funcionarios, a excepción de los militares, y aquí solamente un determinado número de empleados civiles.

El juicio que puede originarse por delitos comunes, versa entre nosotros, sobre la capacidad del funcionario. Antes de que los funcionarios sean llevados ante los tribunales ordinarios cuando han cometido un delito común, es necesario que en un juicio político se les despoje de sus inmunidades; por esto acabamos de decir, que un

---

(1) Según Story, la palabra *civiles* se toma aquí en oposición a *militares*, porque éstos están sometidos para juicio y sentencia, a un código y procedimientos especiales.



juicio político puede nacer a consecuencia de un delito común, desde que mal pueden tener la confianza pública y ser mandatarios dignos los que por sus actos en la vida privada se han enajenado el respecto y aprecio de sus conciudadanos.

Hay, entretanto, una categoría especial de acciones, que ni son delitos comunes, ni políticos, por no estar previstos ni definidos por la ley y que consisten en infracciones u omisiones. Es necesario que no cubra la impunidad estas faltas, y por eso el Senado debe tener jurisdicción sobre ellas.

En resumen, el Senado de esta República conoce de los delitos políticos comunes, y de las infracciones a las leyes, que éstas no han reprimido especialmente. En Inglaterra, todos los funcionarios pueden ser enjuiciados y castigados con toda clase de penas; en los Estados Unidos, todos los funcionarios civiles, y en la República Argentina únicamente el presidente, vicepresidente, ministros y jueces.

La iniciativa de estos juicios corresponde a la Cámara popular, en todos los países en que son admitidos. La Cámara de Diputados acusa, y la menos popular resuelve, evitándose de ese modo que fallos de tanta trascendencia sean dictados por un cuerpo dominado por las preocupaciones y venganzas de los partidos. En Inglaterra, la representación popular incumbe solamente a los comunes; la Cámara de los Lores representa a la nobleza y al alto clero, siendo, por esto mismo, un tribunal perfectamente alto para sentenciar con criterio recto y elevado en esta especie





de causas, a diferencia de la otra Cámara, esencialmente movable y renovable, según la preponderancia de los partidos. Nuestra Constitución se ha desviado de estos procedimientos en el fondo, porque aunque en la apariencia, la acusación compete a la Cámara de Diputados y el juicio a la de senadores no es menos cierto, como ya lo hemos notado, que el origen de ambas cámaras es un mandato exclusivamente popular.

No todas las naciones que admiten el juicio político lo han organizado del mismo modo. En Bélgica la acusación compete a la Cámara de Diputados, y el fallo, a la Corte de Casación.

Examinemos estos sistemas. La primera condición para que un tribunal administre justicia directamente, es la imparcialidad que consiste en una adhesión exclusiva a la verdad. Esta condición no existe en nuestro Senado, cuyos miembros representan elementos políticos y llevan a los juicios las preocupaciones del partidismo ciego. Por otra parte, casi todas las acusaciones políticas tienen por origen materias ya debatidas entre las cámaras y el poder ejecutivo; de manera que el juicio ya está formado y las pasiones desencadenadas en luchas anteriores tienen una preponderancia decisiva en la resolución de esos conflictos. Luego, no es posible dar la facultad de juzgar a un tribunal parcial, y mejor sería encomendar un asunto tan delicado a una Corte de Casación, por ejemplo. Pero fuera de esto, hacer del Congreso el juez de todos los actos del poder ejecutivo, el fiscal de la administración, es destruir nuestro sistema de gobierno, que ha esta-



blecido poderes o ramas ponderados y equilibrados entre sí. Por consiguiente, hay ventajas inapreciables en delegar en otro tribunal esa jurisdicción.

Podría, sin duda, hacerse las mismas objeciones, si tal atribución fuese conferida a los tribunales ordinarios, que se encontrarían también rodeados de las miserias y ruindades de partido contrariándose el espíritu de nuestras leyes.

La única solución que queda es la creación de un tribunal extraordinario, compuesto por individuos, libres de las pasiones e influencias de las agrupaciones políticas, y capaces de sentir el peso tremendo de las funciones que se les encomienda.

El papel que la Corte de Casación desempeña en Bélgica, tiene precedentes en la historia constitucional de los pueblos. En el reino antiguo de Aragón existía el Gran Justicia, investido de un enorme poder judicial, a propósito para balancear la autoridad real, tan poderosa como la suya.

La Constitución de 1853, antes de la reforma de 1860, establecía lo mismo que las de 1819 y 1826, confiriendo al Senado el poder de declarar incapaces a los individuos acusados, dejando a los tribunales la aplicación de la pena, lo que demuestra que el juicio político estaba en la mente de nuestros primeros constituyentes.

Nuestra Constitución actual ha tomado precauciones serias y eficaces contra los peligros señalados anteriormente. En primer lugar, la publicidad del juicio, que lo somete al control de la opinión; en segundo, la libertad de la defensa,



que garante, hasta cierto punto, al acusado, contra la posibilidad de que sea juzgado sin conocimiento completo del asunto y parcialmente; y, por último, el requisito esencial, tanto para la acusación como para el fallo, de que concurren dos terceras partes de la totalidad de los votos, disminuyendo así las probabilidades de que sea juzgado contra la equidad y la justicia.

El juicio más ruidoso que registran los anales parlamentarios de las naciones democráticas, es el de Johnson, atacado duramente por sus enemigos. La acusación constaba de numerosos capítulos, que ya habían sido debatidos en controversias ardientes, y entre los cuales, uno solo era fundado. Tuvo una mayoría en su contra, pero fué absuelto, porque no hubo en el Senado dos tercios de votos, que hicieran prevalecer la acusación, a pesar de las pasiones y odios que agriaban los ánimos. Se ve, pues, que esta garantía es verdaderamente sólida y salvadora, y que tiene más importancia de la que a primera vista pudiera dársele.

Los senadores deben prestar juramento antes de juzgar, según la Constitución argentina; y esta formalidad es una especie de purificación que limpia el alma de pasiones y hace desvanecer las sombras que éstas arrojan en la conciencia. Lo mismo establece la Constitución americana (Sección III, artículo 1.º). La Cámara de los Lores no está sujeta a este juramento.

El juicio político no tiene más objeto que averiguar si un empleado es o no hábil para continuar en el desempeño de sus funciones. La sen-



tencia condenatoria del Senado, deja libre la acción de los tribunales ordinarios por los delitos comunes y por la indemnización civil a que éstos den lugar. ¿Puede establecerse la acción criminal y la civil antes de la sentencia del Senado? El juicio político no es un *fuero especial*: es sólo una garantía de buen gobierno, establecida para defender el principio de autoridad. Una vez que han sido acusados, los particulares pueden pedir indemnización por los perjuicios sufridos; pero es menester, para que proceda la acción de indemnización, que haya antes delito declarado. No es lo mismo tratándose de simples acciones civiles, como el cumplimiento de un contrato, independiente de todo juicio criminal, que pueden ser enabladas en todo tiempo. Respecto de acciones criminales por delitos comunes, el Senado pronuncia la destitución e inhabilitación; pero, como no puede imponer otras penas, el reo va ante los tribunales ordinarios, sin que pueda decirse que este procedimiento conculca el principio de justicia absoluta, según el cual “un individuo no puede ser dos veces puesto en peligro de la vida o de la libertad por el mismo delito”. En Inglaterra, como ya hemos visto, la Cámara de los Lores puede aplicar toda clase de penas.

Nuestra Constitución se ha desviado de esta disposición, para impedir que en la aplicación de la pena excediera el castigo al delito, y que el Senado sacrificara a las pasiones populares, funcionarios inocentes. Fué un acto de sabiduría, dice Story, separar en estos procesos lo que era político de lo que era civil, remitiéndose por lo uno



al poder político del gobierno y por lo otro, al poder judicial ordinario.

Jefferson creía que debían confiarse estas causas a los tribunales ordinarios, porque la acusación y el juicio en manos de un cuerpo político, serían el arma más formidable que hubiera podido poner en manos de una facción dominante. Story defiende lo dispuesto por la Constitución americana, porque piensa que no hay ningún tribunal que presente más garantías; el Senado es representante del pueblo, pero lo es en un grado lejano.

Si el acusado es el presidente, preside al Senado el de la Suprema Corte, disposición que impide que el vicepresidente, en quien podía suponerse el deseo de reemplazar al presidente, concurra a la condenación de este magistrado.

El juicio político ha sido siempre objeto de controversias, y todas las naciones que lo han reglamentado más o menos bien, han tenido en vista este propósito fundamental: no debe ser ni demasiado represivo, porque alejaría de la aceptación de los puestos públicos a hombres de Estado concienzudos y modestos que no querrían verse expuestos a merced de las pasiones de los partidos; ni demasiado débil, porque la impunidad ampararía a los delincuentes: el justo medio es la única; pero es muy difícil dar con ella, en un gobierno electivo, si se considera especialmente que, como dice Story, "los ambiciosos e intrigantes, no dejarán de hacer de las acusaciones violentas contra los funcionarios, un medio para derribarlos y ocupar su puesto".



## CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO: Estudio de los reglamentos del Congreso, como leyes orgánicas de las Cámaras. — Papel del poder ejecutivo en la sanción de las leyes.

En el capítulo anterior hemos estudiado al Congreso en sus facultades legislativas, ejecutivas y judiciales; tócanos en el presente estudiar el procedimiento que se observa en la formación de las leyes.

La Constitución Nacional en su artículo 68, dice: “que las leyes pueden tener principio en cualquiera de las cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el poder ejecutivo, excepto las relativas a los objetos de que trata el artículo 44”. Al estudiar las diferencias que existían entre la Cámara de Senadores y la de diputados, dijimos que a la Cámara de Diputados correspondía exclusivamente la iniciativa en las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. Son éstos y no otros, los derechos que la Constitución trata de garantizar en su segunda parte del artículo 68.

De este artículo se desprende, pues, que cualquier miembro del Senado, como de la Cámara de Diputados, como el poder ejecutivo, tienen derecho a presentar a la consideración del Congreso, proyectos de ley.

Todo proyecto de ley llevará la firma de su autor, y nunca podrá ser presentado por un nú-



mero que exceda de diez miembros. (Artículo 82 del reglamento de la Cámara de Diputados).

Presentado un proyecto y fundado brevemente por su autor, y apoyado por el número de diputados o senadores requerido (dos por lo menos), el presidente lo destinará para su estudio a la comisión respectiva. Aprobado el proyecto en una de las cámaras, pasa a la otra para su discusión; tanto en este caso como en el de la presentación de un proyecto por el poder ejecutivo, no es necesario el apoyo requerido en el caso anterior; él pasa sin más trámite al estudio de la respectiva comisión.

Aprobado que sea el proyecto por ambas cámaras, pasa al poder ejecutivo para su examen, y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Pero suele acontecer que el proyecto aceptado en una Cámara es rechazado en la otra. En este caso la Constitución prescribe que no podrá él repetirse en las sesiones de aquel mismo año.

El caso sería, sin embargo, diverso, si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora.

En este caso, el procedimiento empleado varía. Adicionado o corregido el proyecto de ley, pasa a la cámara de su origen, y si ésta aceptase las modificaciones, pasará al poder ejecutivo.

Si las adiciones o concesiones fueran desechadas, el proyecto volverá nuevamente a la cámara revisora, y si en ella fueran las modificaciones sancionadas por una mayoría de dos terceras partes de votos, pasará nuevamente a la cámara donde tuvo origen, y se entenderá que ésta no reprue-



ba las adiciones, si no concurren a su rechazo las dos terceras partes de votos de los miembros presentes.

Pero esta oposición no es una facultad exclusiva de las cámaras. El poder ejecutivo puede desear un proyecto de ley en todo o en parte; y en este caso, vuelve a la Cámara en que tuvo origen, es allí discutido, y si es confirmado nuevamente por una mayoría de dos tercios de votos, pasa a la revisora, y si consigue en ella igual número de votos, el proyecto es ley, y pasa al poder ejecutivo para su promulgación.

Pero el poder ejecutivo podría, sin oponerse directamente al proyecto, no promulgarlo, y quedar por este medio sin efecto.

La Constitución ha previsto el caso y lo resuelve en su artículo 70, que dice: "Se reputa aprobado por el poder ejecutivo, todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles". Lo contrario, sería establecer la superioridad del poder ejecutivo sobre el legislativo, teoría eminentemente contraria a todo principio de buen gobierno.

La Constitución en su artículo 58 dice *que cada Cámara hará su reglamento*.

No podría ser de otro modo; no corresponde a la Constitución entrar en el terreno de las particularidades; fijar estos reglamentos, sería entrar en los mil detalles de la organización de un cuerpo de esta naturaleza. Quiere decir que los reglamentos que ambas cámaras dictaren, serán su ley orgánica, a la cual deberán siempre ajustar sus actos, teniendo siempre presentes las disposiciones consignadas en el capítulo *de la formación y*



*sanción de las leyes.* (Artículo 68 y siguientes de la Constitución Nacional).

El poder ejecutivo, como ya hemos visto, interviene en la formación de las leyes, ya sea presentándolas a consideración de las cámaras por medio de proyectos de ley que él mismo formula, ya interviniendo en la discusión de ellos, por medio de sus ministros; pero nunca tendrá voto deliberativo.

Goza, sin embargo, de una facultad, al parecer exorbitante, denominada el *veto*, por la cual se opone a prestar su acuerdo o promulgación a las leyes discutidas y votadas por el Congreso.

Hemos visto ya cuál es el procedimiento a seguirse en caso que el poder ejecutivo se oponga a la promulgación o vete la ley: en cuanto al estudio de esta facultad bajo el punto de vista de los principios, lo haremos cuando examinemos las facultades del poder ejecutivo (1).





## CAPITULO IV

PODER EJECUTIVO: Modo de elección de presidente y vicepresidente. — Duración del cargo. — Condiciones de elegibilidad. Preeminencias y responsabilidades. Carácter de su mandato.

## I

El poder ejecutivo en la República Argentina es *unipersonal*, y lo desempeña un funcionario con el título de Presidente de la República. (Artículo 74 de la C. N.).

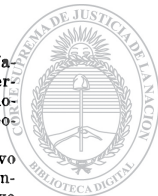
La Constitución de los Estados Unidos así también lo ha establecido, en vista de los inconvenientes que la doctrina contraria reportaría.

Las razones en que este sistema se apoya, son varias. Se requiere unidad y consistencia de miras en el poder que ha de ejecutar los actos, relacionados con la política, tanto exterior como interior; no menos que celeridad de acción, que se perdería sin duda alguna, si estuviera compartido.

Además, las responsabilidades, tanto del orden moral, como del orden legal, se hacen más serias, recayendo sobre una sola persona, que recayendo sobre varias.

Se oponen, sin embargo a esta doctrina objeciones de mucha gravedad:

Puede decirse que esta teoría arranca de un error, cual es el conferir al poder ejecutivo facultades más amplias y más extensas que las que en realidad le debían ser conferidas, en países que se rigen por instituciones republicanas; extravió



que emana a su turno, de la centralización de facultades en el Estado, con perjuicio de las libertades sociales. Hoy día el poder ejecutivo predomina de hecho, sobre las otras ramas de los poderes públicos, en todas las naciones.

Pocas Constituciones dan al poder legislativo facultades más amplias que la Constitución argentina. Según nuestro sistema, el poder legislativo tiene intervención por medio del presupuesto, hasta en el último acto del poder ejecutivo; no obstante, éste no reviste mejor carácter que en otros países.

El poder ejecutivo por su naturaleza tiende a extenderse y desarrollarse más que los otros poderes, porque su principio vital es más activo y más enérgico. Cuando las facultades del poder ejecutivo se extienden, la sociedad entra en un período patológico. 1.° Porque adultera las instituciones. 2.° Porque despierta ambiciones, anarquizando y desmoralizando el país. Si para evitar estos inconvenientes se fija un período largo, en que debe funcionar el poder ejecutivo, se hace degenerar a éste en una verdadera autocracia o despotismo. Si, en cambio, el período se abrevia, se fomentan por este medio las intrigas y ambiciones que tantas conmociones traen continuamente, en cada cambio de la persona que ha de desempeñar ese puesto.

El poder ejecutivo colegiado de Suiza, no obedece a una forma caprichosa, ni ha producido allí los frutos que los constituyentes norteamericanos imaginaban.

Hay todavía otro ejemplo distinto al de la Re-



pública Argentina y que ha producido benéficos resultados.

Si la bondad de las instituciones se prueba por su mayor o menor duración, o por los resultados que ellas producen, podría preguntarse: ¿tendría mal resultado una institución que sirvió para que una nación conquistara el mundo entero, y se presentara ante él con el poderío y la grandeza de Roma? Allí el poder ejecutivo estaba dividido en varias magistraturas, y aun ellas, compartían con el Senado las facultades de este poder.

Estas objeciones no tienen, en el fondo, vigor para destruir la doctrina enunciada.

Aunque los poderes del gobierno se dividan, siempre habrá uno al cual se confía la iniciativa en los negocios públicos, y éste, siendo más activo que los demás, será más enérgico, y tenderá a absorber. En último análisis, conviene que sea el ejecutivo el que revista esos caracteres, y que sea unipersonal para que más fácilmente se le reprima y contrapesese.

Y por lo que toca al desarrollo de la ambición, que hoy día tiene como principal objeto y mira la posesión del poder ejecutivo, conviene observar que ese mal proviene, antes que de otra causa, de la degeneración moral de las sociedades y del decaimiento de las virtudes cívicas, enfermedades que no pueden curarse con reformas políticas, que al fin no podrían dar más resultado que trasladar el punto de mira de los que aspiran a gobernar por sensualidad, entretanto que el Estado sea omnipotente, y las naciones están minadas por el espíritu de partido.



## II

El procedimiento para elegir presidente y vicepresidente en la República Argentina, es el siguiente: (Artículos 81, 82, 83, 84 y 85 de la C. N.).

Al tratar esta materia, podemos considerar varios puntos: comparando primeramente este sistema, con el seguido en los países federales republicanos del mundo; criticando, en segundo lugar, el sistema en sí mismo, aún en el caso en que sea fielmente practicado; y examinando, por último, las alteraciones prácticas que ha sufrido.

Ante todo, es preciso reconocer que el procedimiento electoral más análogo al nuestro, es el de los Estados Unidos, teniendo ambos muchísimos puntos de contacto. En efecto, hasta el momento en que la elección pasa al seno de las cámaras, sólo existe una diferencia material: en los Estados Unidos el número de electores de cada Estado es igual al número de diputados y senadores que ese Estado envía al Congreso; en la República Argentina el número de electores es el doble.

El procedimiento es diferente, cuando se trata de hacer verificar por el Congreso las actas de una elección, en que ningún candidato tiene mayoría absoluta de votos.

Entonces se dividen las cámaras, y funciona únicamente la de diputados, debiendo estar presentes más de las dos terceras partes de los representantes de los Estados: la votación no se verifica en ese caso por cabeza, los votos se cuentan por Estados; de modo que una elección de ca-



rácter nacional, se convierte en una elección de carácter federativo.

Cuando se trata del vicepresidente, corresponde la elección al Senado; siendo innecesario establecer que se contarán los votos por Estados, desde que en ese cuerpo están representados ellos.

En la República Argentina, se exige la presencia de tres cuartas partes de los miembros que componen el Congreso: el sistema es más nacional, pero presenta más inconvenientes.

Desde luego, la población es muy diversa entre una provincia y otra; de lo que se sigue que, impidiendo que una provincia muy poblada envíe sus representantes, o no queriendo ella nombrarlos, puede estorbarse que la elección se lleve a cabo, y hacerse imposible el escrutinio.

El número total de los diputados, es ochenta y y seis; se necesitan para ese escrutinio las tres cuartas partes, esto es, sesenta y cinco; pero como la provincia de Buenos Aires por sí sola manda veinticuatro diputados, si éstos se confabulan, la verificación es imposible (1).

El sistema norteamericano elimina este inconveniente.

Otra diferencia importante es la siguiente: la Constitución de los Estados Unidos dispone que, verificadas las elecciones, se vayan enviando las actas al presidente del Senado, quien abrirá en presencia de las dos cámaras todas las que haya recibido. En la República Argentina se ha esta-

---

(1) Véase la nota de la página 71, tomo II de este *Curso*. — (El Editor).



blecido que las listas se abran después de enviadas *todas*. Por la Constitución, para que toda la República se encuentre en estado de poder expresar su voluntad libre y ampliamente, sin exclusión de ninguna provincia, todas deben encontrarse en condiciones constitucionales; y el *quorum* exigido debe computarse sobre el total de los votos correspondientes a los colegios electorales.

Por desgracia, hay decisiones que han establecido jurisprudencia en contrario, determinando que no es menester que todas las provincias envíen sus actas, ni voten, ni aún que se hallen en aptitud de hacerlo, y llegando hasta decidir que la mayoría se cuente sobre el número de votos que de hecho se presenten; interpretaciones erróneas, formuladas por cuerpos políticos, eco triste de necesidades fugaces y transitorias, que por esa razón han perdido su autoridad moral y valor científico, pero tienen valor legal y obligatorio.

A pesar de tales diferencias, resulta claramente que el sistema norteamericano es el más análogo al argentino. Los de Colombia y Venezuela se apartan más de los primeros, pues al mismo tiempo que fijan un plazo más breve al puesto de presidente, sus Constituciones establecen la elección directa, porque no hay cuerpo nacional encargado de elegir. El presidente y vice, son elegidos en cada Estado, según sus leyes especiales, popularmente; y los votos son contados por el Congreso, no por cabeza, sino por Estado.

Si conviene o no este método en esta República, es lo mismo que preguntar si nuestra Constitución responde a una confederación a un sistema



nacional, dependiendo, además, su resolución de problemas aritméticos. Siendo el Estado una Confederación, el voto por provincia es lógico; pero si el gobierno consiste en un sistema nacional, como el nuestro, conviene que los votos se cuenten por cabeza.

En cuanto a la población de la República, voy a presentar ciertos datos: el número total de electores es 228. Suponiendo una liga de intereses políticos entre las cuatro provincias litorales, lo que no es imposible, tendremos que ellas solas cuentan con casi la mitad: 110. Estableciendo ese acuerdo entre Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba y Santiago, tienen dichas provincias 116 y la mayoría de votos es 115.

Ocho de las provincias: Santa Fe, San Luis, San Juan, Mendoza, Córdoba, Rioja, Salta y Jujuy, sólo representan 82 votos contra 146. Entre Ríos tiene 18 votos, que sumados a los 82, darían 100. Tucumán tiene 14, que, añadidos a los 100, serían 114 votos de 10 provincias, contra 114 votos de 4 provincias: luego las primeras, a pesar de ser la mayoría, se verían contrarrestadas por un número mucho menor de provincias.

Como se ve, la materia es muy complicada, tratándose de un país en formación.

Luego, desde que permanezca vigente nuestro sistema de organización, es más conveniente nuestro procedimiento que el de Colombia, a pesar de sus numerosas complicaciones y dificultades.

Se presenta esta otra cuestión: ¿Qué se resuelve cuando ningún candidato reúne mayoría de elec-

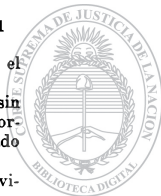




tores primarios, ni mayoría de provincias en su favor?

En los Estados Unidos no se puede realizar este supuesto, por la manera de contar el *quorum*; pero aquí es posible que en una elección prevalezcan los votos de las provincias litorales y unos cuantos más: en ese caso, ni habría mayoría de provincias, ni mayoría de electores secundarios. El fenómeno que se nota en la composición de los colegios electorales, se nota en la composición del Congreso, que, en último resultado, representa al pueblo; y tendríamos un presidente elegido contra la mayoría de la población.

Además de todo lo dicho, se ha debatido bastante sobre la bondad o los defectos del sistema de elección indirecta, seguido por la Constitución argentina, que si bien se separa de las doctrinas consignadas en varias Constituciones, cuenta en su apoyo con el modelo más seguro de instituciones republicanas: la carta fundamental de la República norteamericana. Es indudable que con la elección indirecta se consiguió suprimir muchos abusos, facilitando la consecución de los elevados fines que han guiado a todos los constituyentes. En efecto, la elección queda purificada de los vicios inseparables de las elecciones populares, en que siempre se causan disturbios, y en que predominan las multitudes, verdaderas aglomeraciones de hombres de una nulidad manifiesta. Por otra parte, si ha habido error en la designación de los individuos que deben componer los colegios electorales, ese error no tiene la trascendencia del que se comete en la designación del presidente;



puede todavía ser subsanado, mientras que en el último es irrevocable.

Las costumbres políticas han demostrado, sin embargo, tanto en esta República como en la norteamericana, que no se ha obtenido el resultado que se esperaba.

Allí se quiso que el pueblo delegara a individuos sabios y patriotas esa función, para que ellos la cumpliesen con plena libertad, siguiendo los impulsos de una conciencia recta. ¿Se ha conseguido tal propósito? Desgraciadamente, no es necesario cavilar mucho para reconocer que los colegios no son otra cosa que instrumentos pasivos de partido, con mandato imperativo de las masas populares, obedeciendo en todo a las aglomeraciones políticas militantes.

Basta averiguar cuál es el origen de las candidaturas, para quedar convencidos de esta verdad. En los Estados Unidos, las elecciones quedan hechas en las grandes asambleas de los partidos, donde se discuten los principios de gobierno y administración, por hombres activos y prestigiosos, concluyendo por el nombramiento de candidatos, que es allí, y no en los comicios, donde quedan elegidos.

¡Felices los pueblos donde, gozando los partidos de verdadera autonomía, se desenvuelven públicamente, sin necesidad de huir de la luz, para ocultar sus tenebrosas maquinaciones!

En otras partes, una candidatura es cuestión de invernáculos; nace en un comité sin mandato, que no representa a nadie, y como esquivando la publicidad. El país se asombra un día; pero no



sale de su estupor, sino cuando la cuestión ha pasado en autoridad de cosa juzgada. Otras vces, es un caudillo a quien le ha sonreído la fortuna, el que se impone como candidato, apoyado por media docena de hombres, audaces como él. Y, sin embargo, no son estas hipótesis, demasiado frecuentes, lo peor que sucede. Existen otros abusos que no concluirán mientras se olvide que el poder, en los pueblos libres, es una herencia necesariamente intestada, a que no se puede llegar legítimamente sino por la única vía que la Constitución ha marcado. Entonces difieren los procedimientos, pero son más calamitosos. La candidatura oficial es más variada cuanto más variada sea la forma de gobierno: en una república federal, puede nacer en las esferas del gobierno central o de los poderes locales, mientras que en la unitaria sólo puede surgir impulsada por el gobierno único.

Los electores, como queda dicho, se convierten en agentes de un partido, con mandato imperativo.

En esta situación, ¿qué le queda por hacer al elector independiente? Sólo tiene dos caminos: optar por el candidato menos malo, porque el candidato de facción nunca es bueno, o bien abstenerse de poner en práctica uno de los más segrados derechos del ciudadano.

Resumiendo: el plan electoral es bueno, se ha maleado, porque las costumbres políticas están pervertidas, pero no porque las elecciones sean indirectas.

¿Qué remedio podría oponerse a los males que se experimentan? ¿Convendría el método por el



cual se hacen las elecciones de presidente en Méjico, Suiza y Francia, método que nosotros hemos ya puesto en práctica, confiando a las legislaturas esa función? Este sistema se rechaza por varias razones: un presidente elegido por el Congreso se encuentra vinculado con él de tal modo, que se hace ilusoria la independencia que debe guiarlo en todos sus pasos: además, si se inviste a las cámaras de esta facultad, los electores, al nombrar los individuos que las componen, tendrían en vista, no sus aptitudes para desempeñar su mandato legislativo, sino sus opiniones políticas.

Cuando se revisó la Constitución provincial en 1869, el punto más discutido fué el que confería a la legislatura la facultad de nombrar gobernador; y la resolución de ese capítulo se basó en los fundamentos expuestos.

A pesar de esto, ese sistema tiene sus ventajas, además de que no es ajeno a nuestras prácticas parlamentarias. En efecto, cuando ningún candidato reúne una mayoría de votos, el Congreso resuelve; y por más limitada que sea esta facultad, no se puede negar que en último análisis, es una verdadera elección. Por otra parte, la ley de elecciones resuelve que, si al hacer el escrutinio de la elección de electores, se presentan protestas, la junta escrutadora lo comunique a los ciudadanos que resultarían electos, si las protestas fueran fundadas; y en este caso, esos ciudadanos pueden reunirse, votar y remitir sus actas al Congreso, el cual decide cuáles son las válidas entre las presentadas, punto menor que elegir presidente.

El mayor inconveniente es el último argumen-



to que expusimos contra este sistema, diciendo que las elecciones serían más bien políticas, que teniendo en vista los intereses del país. Esta razón se evidenciaría mucho más si los períodos de renovación de las cámaras coincidieran con el nombramiento del presidente; pero no siendo simultáneos ambos períodos, los inconvenientes disminuyen considerablemente, pudiendo convertirse hasta en un beneficio.

Del método de elección que actualmente se practica, se siguen las continuas agitaciones que diariamente sufre el espíritu público, llamado a preocuparse con tanta frecuencia de estas batallas políticas, que tantos perjuicios ocasionan.

¿No se tendrían más en cuenta con el método anterior, las miras de la Constitución, de impedir la intervención de los electores primarios en la elección de presidente?

Sí, porque no se mandarían entonces los diputados con mandato imperativo de votar por tal o cual candidato, sino que teniendo tantas y tan diversas funciones que llenar en el puesto que ocupan, en virtud de la multiplicidad de los actos y variedad de funciones, se encontrarían menos ligados con sus partidos y, por lo tanto, en mejores condiciones que en las que se encuentra hoy día el elector nombrado con un solo objeto.

Algunos inconvenientes se evitarían con este método; pero creo también que caeríamos en otro más grave, como ser el de la absorción del poder legislativo por un partido, siendo casualmente éste uno de los males que más vician las instituciones republicanas.



### III

¿Qué cualidades se necesitan para ser presidente? El artículo 76 de la C. N. las determina: se requieren las mismas que para ser electo senador, enunciadas en el artículo 47, y a más ser ciudadano natural o ser hijo de ciudadano nativo nacido en el extranjero, y pertenecer a la comunión católica.

¿Puede ser reelecto? En los Estados Unidos la reelección puede ser indefinida; pero Wáshington la rehusó después de ocho años; Grant la pretendió y el Congreso se opuso tenazmente. La Constitución Nacional ha creído salvar los peligros de una reelección indefinida, haciendo necesario el período de seis años entre una y otra elección.

¿Puede el vicepresidente de la República ser elegido presidente? La Constitución no se explica terminantemente sobre este punto, habiendo sido ya esta cuestión tema de largos debates.

Interpretando las cláusulas de la Constitución, podríamos decir: una ley que prohíbe lo menos, prohíbe lo más; la Constitución se opone a que un mismo individuo influya durante más de seis años como vicepresidente en el Senado; con mucha más razón, pues, se opone a que este mismo funcionario influya desde un puesto más elevado en el período subsiguiente.

Podría objetarse que lo que la ley no prohíbe expresamente, se tendrá por consentido. La Constitución sólo prohíbe que el presidente sea reelec-



to; luego el vicepresidente podría ocupar este puesto en el período siguiente.

Son llamados para reemplazar al presidente, en cualquiera de los casos de acefalía, las personas siguientes: 1.º el vicepresidente de la República; 2.º el vicepresidente de la Cámara de Senadores; 3.º el presidente de la Cámara de Diputados; 4.º el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En el caso en que no se pudieran reunir las tres cuartas partes de los miembros necesarios para la proclamación (art. 84), sería el vicepresidente del Senado, una vez terminado el período constitucional, el llamado a desempeñar ese puesto. En su defecto, el presidente de la Cámara de Diputados sólo podría ejercerlo, mandando convocar al pueblo a elección dentro de los dos meses subsiguientes.

Podría presentarse aún el caso en que no teniendo las cámaras *quórum* suficiente, y no habiendo además, presidente del Senado ni de la Cámara de Diputados, asumiera entonces el poder ejecutivo el presidente de la Suprema Corte de Justicia, prestando el juramento exigido en el artículo 80, y recibíendose del cargo ante los miembros de la misma Corte.



## CAPITULO V

EL MINISTERIO: SU CARACTER. SUS RESPONSABILIDADES.  
DERECHO COMPARADO.

El ministerio argentino difiere en muchos puntos de los ministerios establecidos en otros gobiernos republicanos. Los ministros, que son cinco, ejercen ciertas funciones, distribuidas por una ley especial; son auxiliares del poder ejecutivo, y presiden los departamentos administrativos; su firma legaliza los actos del presidente, que de otro modo son ineficaces (1).

Es cuestionable si entre nosotros el Consejo de Ministros tiene existencia y funciones propias.

La Constitución no se las da; pero diversas leyes secundarias le atribuyen poderes; fuera de que, por práctica inconcusa, el presidente resuelve ordinariamente en Consejo los asuntos gubernativos de gravedad.

Sin embargo, la Constitución no le obliga a proceder sino con la cooperación de uno de los Secretarios de Estado. De todas maneras, el Ministerio, cualesquiera que sean sus modos de obrar, tiene carácter y origen constitucional a diferencia de lo que a este respecto establece, por ejemplo, el derecho público de los Estados Unidos.

---

(1) En la reforma constitucional de 1898 se estableció que el número de ministros sería de ocho. — (El E.).





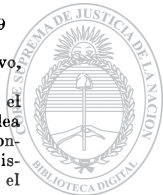
Los ministros son el medio de comunicación del presidente con las cámaras; su papel es múltiple, porque tienen asiento y voz en el Congreso, y pueden ser llamados por las cámaras a dar informes verbales sobre los negocios del Estado.

Gozan, además, de inmunidades análogas a las del presidente, los diputados y senadores, debiendo ser depuestos por las cámaras, antes de ser enjuiciados por un crimen; están sujetos a una responsabilidad política y a la común, que se hace efectiva ante los tribunales ordinarios.

¿La Constitución argentina ha imitado a la de los Estados Unidos, estableciendo un poder ejecutivo unipersonal? ¿Puede decirse que contradice esta idea la doctrina que ha admitido sobre la necesidad de que los actos del presidente sean legalizados por sus ministros?

En la apariencia, así podría creerse: pero otra cosa es en la realidad; porque como el ministerio es amovible y nombrado por el presidente, puede éste remover cualquier obstáculo que le pongan los ministros, conservando íntegras su iniciativa y su responsabilidad.

La responsabilidad ministerial existe también en Norte América, pero no porque los ministros sean secretarios de Estado, sino porque son funcionarios públicos. Ellos presiden los departamentos; pero no desempeñan papel en las cámaras, ni pueden tomar parte en los debates, ni pueden ser interpelados. En Francia, Bélgica, Inglaterra y Brasil, pueden serlo por un solo diputado; entre nosotros, a la Cámara corresponde esta función. En los Estados Unidos las comuni-



caciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, se hacen por escrito.

El ministerio suizo, si así puede llamarse el Consejo Federal, es nombrado por la asamblea legislativa y dura tres años. Del seno de este Consejo se nombra el presidente, y los demás se distribuyen las otras funciones; pero aquél no es el poder ejecutivo; éste reside en manos del Consejo Federal. La semejanza de este ministerio con el argentino, consiste en que, tanto uno como otro, tienen asiento en las cámaras, donde pueden ser interpelados, tomar parte en los debates y presentar proyectos de ley.

El ministerio francés es muy parecido al nuestro; existe entre ambos, sin embargo, una diferencia radical: los ministros franceses asumen toda la responsabilidad de los actos del presidente, y ejercen una autoridad personal en sus respectivos departamentos.

El ministerio inglés, tipo acabado de los ministerios de las monarquías templadas, se formó en la época en que el parlamento se ensanchó más, consiguiendo la iniciativa en materia de finanzas y armamento. No se contentó con esta victoria, quiso que el rey eligiera en su Consejo cierto número de individuos, de confianza del parlamento, con los cuales debiera formar un gabinete. Apparently, el rey es el que los elige; en la realidad, sucede otra cosa; porque el ministerio es una especie de comité parlamentario, que representa las cámaras cerca de la corona. Así vemos, que un ministerio cae, desde el momento en que no cuenta con su confianza, siendo reem-



plazado por la oposición constitucional vencedora.

Tal es la organización del gabinete en todas las monarquías constitucionales de este siglo.

Suele disputarse si conviene a las repúblicas un ministerio parlamentario, dependiente de las oscilaciones de los partidos, si superan sus ventajas a sus defectos.

Indudablemente, este sistema tiene muchas ventajas. No sólo es imposible con él que un gobierno contrario a la voluntad nacional continúe en el mando, sino aun que lo ocupen individuos ineptos e incapaces. Así vemos que en Inglaterra gobiernan alternativamente pocas eminencias políticas.

Este hecho constante disipa el temor de que este sistema consagre la inestabilidad en el gobierno, pues la historia contemporánea nos enseña que en ochenta años, han gobernado sólo ocho o diez personajes de primer orden.

Al lado de estas ventajas hay peligros. No puede afirmarse que por el mero hecho de haber existido esa institución durante tanto tiempo en Inglaterra, sea absolutamente buena. Los sentimientos conservadores ingleses la han mantenido con sus ventajas y peligros, prefiriendo lo conocido, cuando los bienes que produce superan los males que causa, a lanzarse en brazos de teorías, viviendo de novedad en novedad.

Cuando cae un ministerio, se patentiza a veces cuántas maniobras y coaliciones injustas han contribuido a ese cambio de situación. Guizot confiesa paladinamente en sus memorias, que en 1839 se coligaron Odilon Barrot, Thiers y él, contra



el ministerio Molé, con el objeto de apoderarse del gobierno, no obstante que reconocían que la marcha política de Molé no merecía en sustancia, censura, y que ellos no tenían ni mejor política, ni miras diferentes. Y este fenómeno puede haberse reproducido en Inglaterra, como sucedió en efecto, durante las guerras de Napoleón. Pitt y Carteret se coaligaron contra Walpole, acusándolo de débil y remiso ante los peligros de Europa; Carteret subió al poder, y fué, a su vez, objeto de una nueva coalición. Años después, Inglaterra fué profundamente agitada por Cobden y la Liga; un ministro de poco renombre se inclinó a ella. Russell subió, y defendió las ideas innovadoras. Apareció después Roberto Peel, que para immortalizarse, deseaba ocupar el ministerio ejecutando una obra trascendental. Eso era imposible sin derribar al gobierno, que era partidario de las ideas de la Liga; atacó rudamente esas teorías, consiguió su objeto, y una vez en el poder, lo primero que hizo fué cambiar de rumbo, proyectando la reforma financiera, en que realizaba completamente las ideas de la nueva escuela, tan atacada antes por él.

Conocidas ya las ventajas e inconvenientes que el sistema del ministerio parlamentario presenta, debemos ver si éstos superan a aquéllas, y si así no fuera, cuáles serían los medios que habría para salvarlos.

Uno de los medios puestos en práctica para evitar esas coaliciones, es el establecimiento de una incompatibilidad entre el puesto de diputado y el de ministro, evitando de este modo el in-



centivo que este puesto podría tener para los miembros de la Cámara.

Pero tal sistema no salva las dificultades que examinamos; antes, al contrario, él las deja subsistentes, en cuanto la Cámara seguiría siempre, influyendo sobre la corona para que cambiara nuevamente su ministerio, hasta tanto no hubiera uno que respondiera a sus miras, y veríamos entonces a la corona, es decir, al poder contrapesador, subordinado a la Cámara y siendo su ministerio un comité de delegados de ella.

La institución adolece, sin duda alguna, de inconvenientes, como adolecen todas las instituciones. El verdadero correctivo que ella tiene es a mi juicio, la disolución de las cámaras. Supongamos que una Cámara ha conseguido derrocar un ministerio; dos caminos quedan por seguir a la corona: o el de someterse a la Cámara y nombrar un nuevo ministerio, o dejar subsistente el ministerio y disolver la Cámara.

Ahora bien, si la nueva elección fuera favorable al ministerio, él permanecería firme; si, por el contrario, la nueva composición de las cámaras le fuera contraria, la corona se vería precisada a cambiarlo.

El sistema de la disolución de la Cámara, es rectificativo y complementario del sistema del ministerio parlamentario.

La otra cuestión que se nos presenta es saber si él puede ser puesto en práctica, en un país regido por Constituciones republicanas.

Para resolver esta cuestión, tenemos antes que



estudiar las relaciones del poder ejecutivo con el poder legislativo entre nosotros.

Cualquiera de los tres poderes se ejerce entre nosotros por delegación, residiendo la fuente inicial de gobierno, es decir, la soberanía, en la nación. Son dichos poderes iguales en la esfera de sus atribuciones, sin ser el uno superior al otro, de suerte que un conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, no podría ser resuelto por el primero, a diferencia de lo que pasa en los países monárquicos con la corona.

La teoría verdaderamente republicana, pues, no da a una rama preponderancia sobre la otra.

Si bien es cierto que los ministros, ni por sí solos, ni colegiados, tienen autoridad, no es menos cierto que ellos son responsables de todos los actos que conjuntamente con el presidente llevan a cabo. Ahora bien, ¿el presidente de la República es un funcionario responsable de sus actos o es irresponsable?

Si el presidente fuera irresponsable, siendo sólo responsables los ministros llegaríamos al absurdo de creer su papel puramente pasivo, siendo sólo aquéllos los que gobernarán; pero hemos visto que el poder ejecutivo, según la Constitución, es desempeñado por el presidente de la República; luego, él es igualmente responsable.

Se comprenderá aún más la verdad de esta afirmación, si se considera que el carácter que él reviste, es el de pura delegación, y como delegado que es, responsable ante los que le confirieron ese mandato.

Si el presidente tuviera derecho de disolver la



Cámara, se vería el hecho monstruoso de que el presidente podría disolver su propio tribunal; y no teniendo tribunal, él y sus ministros serían irresponsables, carácter que la Constitución les desconoce terminantemente.

Pero, una vez sentado que el correctivo del sistema del ministerio parlamentario, es la disolución de la Cámara, fácilmente se deduce que él no puede ser aplicado en un país que se rige por instituciones republicanas.

Podemos, en suma, establecer las siguientes conclusiones:

1.ª El ministerio debe tener un carácter y funciones constitucionales;

2.ª El ministerio debe tener relación directa con las cámaras;

3.ª Siendo el presidente el poder ejecutivo, no es menester que el ministerio deje el puesto cuando pierde la mayoría en el cuerpo legislativo. Aunque eso atenuara ciertos conflictos, reagravaría otros desde que el presidente no tuviera el derecho de disolución. El derecho de disolución pierde todas sus ventajas y conserva todos sus inconvenientes desde que el jefe del ejecutivo no sea irresponsable.

4.ª En ningún caso conviene que los jefes de las oposiciones parlamentarias puedan reemplazar a los ministros.

---



## CAPITULO VI

## ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

Comentando el artículo 86, encontramos que el inciso primero dice: “El Presidente es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país”. Por la palabra *supremo* se entiende en todas partes un jefe cuya autoridad no es compatible, revisable, ni sujeta a responsabilidad. La autoridad del presidente no tiene estas cualidades. Es la primera autoridad en la rama del poder ejecutivo; pero los otros poderes son independientes. Aún más, un acto del poder ejecutivo puede ser enervado por la Corte Suprema, y él es responsable de sus actos ante las cámaras; luego, no se puede decir que sea la autoridad *suprema* del país, palabra que sólo conviene al zar o a otro soberano absoluto.

La palabra *supremo*, pues, está fuera de su lugar. Jefes *supremos* se han llamado todos los caudillos, y el vicio estaba tan arraigado, que pasó al lenguaje constitucional. Pero el poder ejecutivo es inferior al legislativo y al judicial en las materias propias de éstos.

“Tiene a su cargo la administración general del país”, sigue diciendo el artículo. Esta cláusula es complementaria del artículo 74, que confiere el poder ejecutivo a una sola persona. Quiere decir que todos los funcionarios de la administración están subordinados a él; la responsabilidad





cae sobre el presidente; luego, él tiene la autoridad sobre la administración. No conviene que la tenga el poder legislativo porque se destruiría la división de los poderes. Haré notar, a este propósito, que poder administrador y poder ejecutivo son casi sinónimos, pero no la misma cosa. Sabemos, en efecto, que cuando se organizó el Virreinato del Río de la Plata, estuvieron separadas la autoridad política de la administrativa, correspondiendo aquélla al virrey y ésta al superintendente general de la real Hacienda. Se vió que ese sistema era malo, por ser muy difícil que autoridades tan análogas fueran convenientemente ejercidas por diferentes personas; y en consecuencia, el virrey se encargó de la superintendencia.

*Inciso 2.º* — Hay que averiguar lo que los constituyentes han querido decir al través de una forma poco cuidada. ¿Qué quiere decirse con estas palabras: “expide instrucciones y reglamentos”?

Aunque el presidente es el jefe de la administración, no tiene el poder de dictar leyes; pero él es el encargado de ejecutarlas.

Ahora bien, la ejecución está confiada a multitud de personas, pesando la responsabilidad de los actos ejecutados por éstas sobre el presidente; luego, es natural que no quede al arbitrio de los subalternos la interpretación de las leyes. Esas instrucciones son respecto de las leyes del Congreso, lo que éstas relativamente a la Constitución: aclaraciones, reglamentaciones de principios más generales, esto es, una mera reglamentación secundaria.



Esta facultad es limitada, como todas las del presidente. Este no puede alterar el espíritu de las leyes, no puede contradecirlas, cercenarlas, desviarlas de su verdadero objeto; porque de otro modo el poder legislativo estaría completamente sometido al ejecutivo. La frase empleada es claramente viciosa.

*Inciso 3.º* — ¿Puede entenderse que es el único jefe, la única autoridad de la capital? Así se desprende del texto; pero es una interpretación violenta del espíritu de la Constitución. Seguramente, sería monstruoso admitir en la capital de la nación un poder sin contrapeso.

Quiere, pues, decir, que es el poder *ejecutivo* único de la capital, porque el artículo 29 prohíbe que haya un jefe *supremo*, en el sentido verdadero de esta palabra.

*Inciso 4.º* — El poder ejecutivo puede participar en la formación de las leyes, iniciándolas, promoviendo la iniciativa de las cámaras, para que legislen sobre tal o cual materia, tomando parte en los debates, promulgando, sancionando y vetando las leyes.

¿El veto es indefinido? Entre nosotros, sí. En otras repúblicas, monarquías, no. Así, por ejemplo, en el Brasil, si un proyecto ha sido vetado tres veces y sancionado otras tantas por las cámaras, se convierte en ley y el derecho de veto sucumbe.

*Los incisos 5.º y 6º* — Serán comentados en el capítulo siguiente.

*Inciso 7º* — Por *jubilación*, se entiende la continuación de los salarios asignados a un puesto, después de haber cesado de prestar sus servicios



en él el funcionario civil que antes lo desempeñaba.

*Retiro*, es la jubilación de los militares; y *licencia*, es el permiso concedido a los funcionarios civiles para poder faltar a sus empleos durante algún tiempo.

La palabra *montepío*, equivale a cajas de ahorros, establecidas bajo la autoridad de la nación, con el objeto de que los empleados encuentren medios de subsistir en su vejez. Se consigue esto depositando en ellas cierta cuota de sus sueldos; y se comprende a primera vista, las ventajas de una institución que, haciendo innecesarias las jubilaciones, produce idéntico resultado que éstas, sin recargar como ellas al erario público.

El presidente puede conceder estas gracias; pero la Constitución, para evitar abusos, ha exigido que verifique "con arreglo a las leyes de la nación" y no por la sola voluntad del poder ejecutivo.

*Incisos 8.º y 9.º* — Esta materia se ha tratado en las partes anteriores de este curso. Siendo esta facultad viciosa en sí misma lo es también en la forma de su ejecución. No sólo la práctica el gobierno arbitrariamente, sino que la ha extendido más allá de lo que la Constitución permite, llegando hasta nombrar los canónigos de las catedrales, y apoderándose de facultades más amplias que las de los emperadores en tiempos de las disputas y guerras de las Investiduras. Antes eran hasta más lógicos los avances del poder temporal, porque los *beneficios* eran dependien-

tes de los feudos; pero hoy las cosas eclesiásticas están desligadas completamente de las civiles.

*Inciso 10º* — La Constitución argentina confiere poderes más extensos al presidente, que la norteamericana. La regla entre nosotros es que él nombre y remueve por sí solo los empleados; exigiéndose por excepción la intervención del Senado en el nombramiento de ministros diplomáticos y jueces. El presidente puede remover, por sí solo, los empleados que él solo nombra; respecto de los que designa con acuerdo del Senado, necesita ese mismo acuerdo para su remoción. Respecto de los jueces de la Corte y demás empleados de justicia, la ley ha establecido su inamovilidad; y en consecuencia, son destituidos judicial y no administrativamente.

La Constitución de los Estados Unidos exige la intervención del Senado para mayor número de nombramientos que la argentina, pudiendo afirmarse que el poder ejecutivo no puede proveer por sí solo ningún empleo civil de importancia.

Se discutió allí si el presidente podía destituir por sí solo, sosteniendo la afirmativa Story, Kent y *El Federalista*, fundados en que, si bien la seguridad pública exigía la aprobación del Senado en el primer caso, sería absurdo establecer ese requisito en el segundo, porque el presidente, sobre el cual recae la responsabilidad de la administración, debe tener la facultad de separar por sí y ante sí a los empleados que no le merezcan confianza. Contra todos los funcionarios por lo general, existe el juicio político; hay, sin embargo, incapacidades como la ineptitud, etc., que sin





dar lugar a ese procedimiento, son causas de separación de los empleados, y el presidente debe entonces aplicar el remedio a la desorganización en que de otro modo caería la administración.

Estas ideas prevalecieron hasta 1867, en que se dió la ley de guerra contra Johnson, según la cual todo funcionario, nombrado con acuerdo del Senado, permanece en su puesto mientras no concluya el tiempo para que fué nombrado, o hasta que el presidente obtenga el competente acuerdo para destituirlo o nombrar otro.

*Inciso 11.* — Esta atribución es muy natural en una monarquía parlamentaria; pero en una república es inoficiosa y no deja de presentar peligros, por lo cual no la consignaron en la ley fundamental los constituyentes de los Estados Unidos, donde la Constitución y el mismo Congreso fija su instalación.

Si solamente se tratara de una ceremonia, nada tendría que objetarse; pero esta cláusula es más trascendental; es necesaria la apertura por el presidente, para que el poder legislativo funcione constitucionalmente. Luego el presidente a su arbitrio, puede gobernar o no con Congreso, siendo por lo tanto, irregular, ilógico e inconveniente tal principio.

*Inciso 12.* — Se funda en principios de utilidad pública y en necesidades apremiantes.

*Inciso 13.* — Perfectamente inútil, porque de otro modo sería imposible la marcha de la administración. No es más que la consecuencia de lo dispuesto en el primer inciso de este artículo.

*Inciso 14.* — Un tratado no será obligatorio pa-



ra la República, hasta tanto que sea revisado y aprobado por el Congreso. Según la Constitución del Brasil, el poder ejecutivo tiene también intervención, pero con esta limitación, que en realidad lo priva de ella: el poder ejecutivo puede discrecionalmente someter los tratados a la aprobación de las cámaras, teniendo la facultad de no hacerlo cuando crea inconveniente darle publicidad.

La razón para no dar ese poder al presidente es clarísima: en una república la soberanía no es compartida con el presidente, como en un reino; la nación es el único soberano. Además, ejerciendo ese funcionario sus facultades en períodos muy breves, no puede, como un rey, tener un rumbo fijo y determinado, que dé estabilidad y firmeza a su política internacional. Estos objetos sólo pueden conseguirse, sometiendo los tratados a la revisión de un cuerpo permanente que, como el Senado, se renueva por terceras partes; y tal ha sido la solución que ha tenido en Norte América este punto, a diferencia de lo que establece la Constitución argentina al dar intervención a las dos ramas del poder legislativo.

Es evidente que, siendo los tratados concluidos, ley de la nación, corresponde su formación al cuerpo encargado de legislar; pero este sistema es defectuoso, porque hace imposible la madurez, continuidad, firmeza y consecuencia políticas tan indispensables cuando se trata de las relaciones de pueblo a pueblo, haciendo intervenir en lo que a ellos concierne, al cuerpo menos estable del gobierno, dominado siempre por pasiones y presa

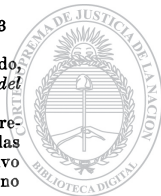


de las inconsecuencias naturales en una cámara tan numerosa como la de diputados.

Nuestra Constitución se aparta, pues, de las monarquías templadas que invisten de ese poder al monarca casi exclusivamente, y del sistema norteamericano, que los confiere al poder ejecutivo y a la Cámara de Senadores.

*Incisos 15, 16 y 17.* — Las facultades del presidente en esta materia son extensísimas, confiere por sí solo todos los grados militares inferiores, y con acuerdo del Senado, los superiores. La Constitución americana dice, como la argentina, que el presidente es comandante en jefe, pero no le da la facultad de conferir grados, ni comisiones militares. El presidente de la República Argentina tiene atribuciones innumerables: puede organizar, distribuir las tropas en el territorio de la nación, nombrar los jefes, con la limitación expresada, y aún sin necesidad de acuerdo, en el campo de batalla.

Los americanos han sido más precavidos: el presidente no puede organizar las tropas, ni dar grados. El ejército de los Estados Unidos tiene una organización ya reglamentada por la ley, y se compone de un general en jefe, cierto número de generales de división, con una base fija de regimientos en cada división, teniendo los regimientos, compañías formadas por cincuenta hombres en tiempo de paz, y cien en tiempo de guerra. El número de oficiales es permanente. Los grados no se dan arbitrariamente; se obtienen por antigüedad, menos en el caso en que un oficial se distinga extraordinariamente en un hecho de armas, por



su pericia o valor: entonces puede ser ascendido, sin seguir la escala de antigüedad, *con acuerdo del Senado*.

Luego, allí no puede existir jamás entre el presidente y el ejército un vínculo peligroso para las libertades del pueblo, porque el poder ejecutivo no podrá atraerse las simpatías del ejército si no dispone de este medio de prodigar favores, y esta sabia medida ha ahogado allí antes de nacer el militarismo que se implanta con tan prodigiosa facilidad en los pueblos que empiezan a formarse.

*Inciso 18.* — Concuerda con el 21 del artículo 67. Del 19 se tratará en otra ocasión (1).

*Inciso 20.* — Es correlativo del inciso 1.°

*Inciso 22.* — Ha dado lugar a grandes debates; algunos han entendido que esta atribución del presidente lo faculta para proveer empleos nuevos, no provistos durante las sesiones, aún en personas rechazadas por el Senado, y respecto de puestos que el Senado no ha querido llenar.

El inciso es una *excepción*, que en su carácter de tal, no debe anular *la regla*; debe, pues, entenderse restrictivamente. Tiene por objeto que se llenen las *vacantes* para no paralizar la marcha administrativa (2).

---

(1) Véase la *Advertencia del Editor* que precede al tomo I de este *Curso*.

(2) Véase el Apéndice II. — (*N. del E.*)





## CAPITULO VII

### RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

El poder ejecutivo tiene muchos puntos de relación con el poder legislativo: puede instalar el Congreso, convocarlo para sesiones extraordinarias, participa en la formación de las leyes, ya sea iniciándolas, concurriendo a su discusión, promulgándolas o vetándolas.

No tiene tantas relaciones con el poder judicial; ya hemos visto, sin embargo, la atribución que le confiere el inciso 5.º del artículo 86; sabemos también que está encargado de ejecutar las sentencias y goza del derecho de conmutar e indultar las penas.

De esta serie de relaciones sólo trataremos las dos principales: el veto y el derecho de perdón.

*El veto* es la facultad concedida a un poder para oponerse a los actos emanados de otro; es una facultad común a todas las instituciones, reglamentado de diversa manera, según los principios que dominan en cada pueblo.

El veto tribunicio de Roma, que estorbaba la ejecución de la ley en determinados casos, difiere del conocido en las monarquías y repúblicas modernas. En las primitivas monarquías parlamentarias, el veto lo tenía la nación y no el rey, que gozaba de una autoridad omnímota, que los parlamentos podían limitar en ciertos casos, negan-



do su protección pecuniaria e impidiendo así la ejecución de los decretos de la corona.

Los parlamentos actuales comparten la soberanía con el rey: el derecho de veto es entonces el medio de impedir que prevalezca la opinión de un cuerpo, cuando está en desacuerdo con otra autoridad. Es necesario, porque evita que los poderes choquen entre sí.

El derecho de veto es análogo al derecho de disolver las cámaras, y tiene el mismo fin que éste; y se comprende en una monarquía templada, porque desde que la soberanía no reside en uno solo de los elementos de gobierno, éstos deben armonizarse.

Pero en una república, el veto es distinto, porque la base del gobierno es distinta también. En efecto, los agentes de la soberanía son dos en una monarquía; en las repúblicas no hay más que un soberano; luego, en éstos no es posible que haya conflictos entre entidades soberanas, sino delegadas. Su gravedad disminuye en el terreno de la lógica, pero en el de los hechos pueden producirse conflagraciones iguales. El veto en las monarquías es absoluto; en las repúblicas, suspensivo: difieren en su naturaleza y en su extensión. El rey devuelve a las cámaras la ley, y éstas no pueden insistir. En ciertas monarquías, un proyecto vetado, que sea aprobado sucesivamente por dos o tres legislaturas, es ley, y la corona debe sancionarlo. Tal cosa sucede en el Brasil. En la República el veto es suspensivo y devolutivo: las cámaras pueden inmediatamente insistir por dos terceras partes de votos. Esta prerrogativa del po-



der ejecutivo tiene por objeto obligar a las cámaras a reflexionar con mayor madurez sobre el proyecto rechazado.

En el Brasil no puede ser reconsiderado por la misma legislatura un proyecto de ley vetado.

Las cámaras argentinas tienen un poder más extenso á este respecto; pueden insistir inmediatamente; pero la facultad del poder ejecutivo es más extensa, a su vez, porque puede vetar un proyecto indefinidamente, mientras que el emperador, sólo puede rechazarlo dos veces: si dos legislaturas lo aprueban se convierte en ley. El presidente, confabulado con diez senadores, puede trabar la acción del poder legislativo.

¿Puede deducirse de esto que el veto entraña peligros tan trascendentales para la felicidad del país? De ningún modo; el mal no se encuentra en su institución, sino en la viciosa organización que tiene aquí.

La provincia de Buenos Aires ha sido más previsora; limita el derecho del gobernador en el artículo 108 de la Constitución, a semejanza de lo dispuesto por la Constitución del Brasil.

La segunda cuestión se refiere al *derecho de perdonar* concedido al poder ejecutivo por todas las Constituciones republicanas, y a los gobernadores de provincia por sus respectivas Constituciones.

Este punto abarca dos problemas: conveniencia del derecho de perdonar, y admitido esto, determinación del poder que debe ejercerlo.

El derecho en sí ha sido fuertemente atacado por Beccaria y muchos otros escritores.



Las razones que aducen sus sostenedores, son las siguientes: La aplicación estricta de la ley puede ser injusta. Cicerón lo ha dicho: “*summum jus, summa injuria*”. En efecto, el juez no puede apreciar todas las circunstancias del crimen, porque el mismo acto envuelve fenómenos psicológicos y morales tan opuestos, que lo que en un caso es un crimen, puede no serlo en otro o tener caracteres que disminuyan su gravedad.

Los homeópatas dicen que no hay enfermedades sino enfermos; lo mismo sucede en el mundo moral: no hay crímenes, sino criminales.

Decía San Pablo: “la letra mata y el espíritu vivifica”; la letra de la ley puede matar a un inocente, sobre todo, cuando el que ha de aplicarla no penetra en su verdadero espíritu, guiándose en sus juicios por los principios de la justicia absoluta. La organización de los tribunales, por perfecta que sea, hace imposible esta tarea, que sólo se concebiría si los poderes dispensadores de la justicia en este mundo fueran infalibles. Es necesario, pues, que exista un poder de equidad, mejor conocedor de los individuos, que se aparte en ciertos casos de la ley estricta para guiarse por principios más flexibles, que permita abarcar las circunstancias del crimen en un caso dado y que tenga por regla de sus decisiones la caridad y la conmiseración.

Este poder en los tiempos antiguos se encontraba en mano de las masas populares; después pasó a la corona y en las repúblicas al poder ejecutivo.

Para indagar cuál sea el mérito real del dere-



cho de perdonar, es menester en sana filosofía, averiguar el de su correlativo: el derecho de castigar.

Si el derecho de castigar fuera un instrumento de vindicta pública o social, se concebiría en toda sociedad cristiana la existencia del derecho de perdón como la consecuencia más lógica de los sentimientos de caridad y benevolencia.

Pero el derecho de castigar se basa en la necesidad imperiosa de conservar el orden jurídico en las sociedades, y, por consiguiente excluye el derecho de perdón. La sociedad no puede renunciar a ciertos derechos, que son una condición *sine qua non* de su existencia; porque esos derechos son a la vez un deber.

Si a estas consideraciones, basadas en buenos principios, añadimos otras, veremos en cuán frágiles fundamentos se apoya ese pretendido derecho.

Si la sociedad no tiene el derecho de perdonar, se dice, muchos inocentes serán injustamente castigados, aun después de que su inocencia sea manifiesta y esclarecido el error de la sentencia que lo sujetó a penas. Este raciocinio no tiene consistencia.

Devolver al inocente la fama perdida, integrándolo en todos los derechos de que le ha despojado el error o la maldad de los hombres, es obra de reparación y no de perdón. Este supone la culpa, y la palabra *perdón* sería el insulto más sangriento, aplicada a un inocente que no ha merecido la pena que se le infligió.

Los sostenedores del derecho de castigar, se ba-



san, además, en la regeneración moral que se opera en el alma del criminal por el arrepentimiento. Cuando un hombre da pruebas indudables de una mejora radical en sus sentimientos, la sociedad tiene el derecho de apreciar lo que ese cambio importa, y de conmutar o bien perdonar las penas que el juez le impuso, teniendo en cuenta una perversidad moral que desaparece.

Este raciocinio tampoco concluye. Evidentemente, la vida, el honor, la libertad de un individuo merecen algún sacrificio de parte de la sociedad; pero la regeneración del reo no se conseguirá con la promesa del perdón, que sólo produciría una regeneración moral aparente y no la que todos los legisladores tienen en vista.

Además de todo lo dicho, se arguye de este modo: los castigos que la sociedad impone, son diferentes de los infligidos por el padre a sus hijos en su esencia y en su intento. El padre tiene un fin educativo; la autoridad social es esencialmente represiva e indirectamente educativa.

La gravedad de la falta en el hogar doméstico se aprecia por el mayor o menor grado de malicia que revela en el niño culpable; pero la sociedad no tiene por función conservar la moral de los hombres, sino el orden social, la paz, y, por consiguiente, mide la gravedad del delito por su importancia exterior y por la magnitud del derecho que vulnera. Así, vemos que los delitos contra la propiedad son menos severamente castigados que los delitos contra las personas; que los delitos consumados, son más vigorosamente reprimidos que los delitos frustrados; y, sin em-



bargo, pueden éstos entrañas más degradación moral que aquéllos.

No se sigue de esto la necesidad del derecho de perdón. Una buena organización de los tribunales, con una corte superior de equidad, resolvería este problema, mejor que el derecho de perdón puesto en manos del poder ejecutivo en las repúblicas, por una imitación incomprensible de lo que a este respecto pasa en las monarquías. Los reyes perdonan porque son soberanos; el presidente no es soberano; luego, no se puede argumentar lo mismo sobre él que sobre aquéllos, porque no hay paridad de casos (1).

## CAPITULO VIII

PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN: Número y organización de los tribunales. Forma de la elección de los jueces. Su responsabilidad. Duración del oficio. Derecho comparado.

La Constitución Nacional no ha establecido el número de los tribunales, limitándose sólo a fijar sus facultades.

En los Estados Unidos están ellos divididos: 1.º en Cortes de Distrito; 2.º Cortes de Circuito; 3.º Supremo Tribunal.

La Suprema Corte tiene dos órdenes de jurisdicción, una de apelación, la otra privativa y originaria.

(1) Véase el Apéndice D. — (El Editor).

En la República Argentina, la jerarquía de los tribunales se compone sólo de dos grados.

Las razones que se han tenido en mira para no aumentar el número de los tribunales, son sin duda atendibles, aunque no convincentes.

La competencia de los tribunales nacionales es de excepción, siendo, por lo tanto, el número de los expedientes más reducido, y sería una erogación inútil crear cámaras de apelación.

Cuando el número de los asuntos aumenta, el remedio está en el aumento de los jueces de sección. Así, por ejemplo, en Buenos Aires funcionan dos jueces de esta categoría.

Si la Constitución hubiese determinado el número de los tribunales, hubiera incurrido en una de estas dos dificultades: 1.º o privaría que los Tribunales pudieran aumentarse a medida que fuese mayor el número de los asuntos sometidos a su decisión, 2.º o hubiera creado con mucha anticipación un sistema inútil y más complicado que el verdaderamente requerido.

Los funcionarios judiciales tienen dos órdenes de responsabilidades: el primero es de orden político; el segundo, por delitos de orden común.

No podría nunca ser suspendido un funcionario judicial, sin habersele antes intentado el juicio político. Este se lleva a cabo, acusando la Cámara de Diputados por una mayoría de dos tercios de sus votos, ante el Senado, al juez en cuestión, decidiendo éste si hay o no culpabilidad.

Para ser nombrado miembro de la Corte Suprema de Justicia, son requeridas las mismas condiciones que para ser Senador, y ocho años de







ejercicio de la profesión del derecho. El poder ejecutivo propone al Senado la persona que debe ocupar el puesto que está vacante. El Senado presta o no su acuerdo, según reconozca en la persona propuesta las cualidades y méritos requeridos para el fiel desempeño de las difíciles cuestiones que está llamado a resolver.

Este modo de elección difiere del observado en Suiza, Colombia, Venezuela, Nueva York y el primitivo de Buenos Aires. Examinaremos cada uno de ellos.

En Suiza, la elección es hecha pura y simplemente por la asamblea legislativa, no interviniendo el poder ejecutivo en estos nombramientos.

En Venezuela y Colombia, cada legislatura de provincia elige el nuevo juez, y estas listas son enviadas al Congreso, quien hace el escrutinio, procediendo a nombrar a la persona que ha obtenido mayor número de votos, debiéndose anotar éstos, no por cabeza, sino por Estados.

En Nueva York prevaleció durante algún tiempo el sistema de la elección popular.

El antiguo sistema seguido en Buenos Aires, era el nombramiento hecho por el poder ejecutivo sin intervención de ningún otro poder. Sobre todos estos sistemas, si bien son diversos entre sí podemos observar, que excepto uno, todos establecen el sistema de la elección indirecta para el nombramiento de esos funcionarios.

Nace de aquí la siguiente cuestión que debemos estudiar:

La elección de los jueces, ¿debe o no ser hecha por elección popular?



Si se afirma que dada la naturaleza de las instituciones republicanas, y de la división de los poderes públicos, todos deben tener la misma fuente, la voluntad popular, parece indudable que la elección debía ser directa.

Es necesario, sin embargo, no confundir las ideas.

Cuando decimos que todos los poderes públicos deben tener una misma fuente, no opinamos que en todos deba ella manifestarse de idéntico modo. El mismo principio puede subsistir, con la misma pureza, siendo diverso el método empleado. Una cosa es la fuente, la voluntad nacional; otra, los medios por los cuales ella es consultada.

El juez, por otra parte, procede en el ejercicio de sus funciones en virtud de su propia autoridad y consejo. Es, pues, necesario que él revista condiciones de carácter, honradez y conocimientos técnicos, que el pueblo no puede apreciar. La elección por el sufragio supone en las masas conocimientos suficientes para apreciar las cualidades del candidato. ¿Hay acaso un pueblo donde las masas gocen de una ilustración tal que puedan hacerlo conscientemente? Seguramente que no; aumentar demasiado las aplicaciones del sufragio, es, por otra parte, incompatible con el bienestar de las sociedades, aún prescindiendo de considerarlo como instrumento de gobierno.

Las gentes, además, se empeñan en las operaciones electorales, sólo en la medida de los intereses que ellas afectan, y que la generalidad, aún de los hombres cultos, no estima sino con cierto egoísmo. Las elecciones de los jueces serían he-



chas probablemente por los litigantes o por los curiales. Bastaría esto para que el plan propuesto se frustrara escandalosamente. Si bien es cierto que el sistema de la elección directa no es conveniente para la formación de los tribunales, ¿cuál de los sistemas de elección indirecta, anteriormente enunciados, es el más adecuado?

Hemos dicho que los magistrados del poder judicial no deben recibir su mandato directamente de la voluntad nacional, que si bien debe tener a ella como fuente, su expresión debe ser indirecta. Aceptando este principio, debemos evitar que un poder público sea generado por otro poder, porque entonces el poder generado se halla sometido al poder generador.

Según el sistema aceptado en Suiza, el poder legislativo elige por sí solo los miembros de los tribunales; quiere esto decir que el poder judicial es allí generado por el poder legislativo.

Además, los miembros del poder legislativo por la irresponsabilidad de que gozan en todos sus actos, no parecen estar tan obligados al estudio y meditación de las cualidades de los candidatos, estudio tan necesario, si se desea tener tribunales que respondan a la confianza y necesidades públicas.

El sistema de Venezuela y Colombia, es el producto de visionarios intemperantes del federalismo.

Hemos dicho cuál es el método allí observado. Han aceptado una doctrina, doctrina que puede comprobarse desde el primer capítulo de sus Constituciones, que responde a un sistema de fe-



deralismo exagerado. Bastaría considerar lo que es el poder judicial. El poder judicial en una república federal, está llamado a mantener a los otros poderes, o más bien dicho, sus manifestaciones dentro de la Constitución. Sirve, además, para dirimir las cuestiones que surjan entre las provincias, so pena que el estado de guerra venga a dirimirlas. Por consecuencia, debe ser órgano genuino de la soberanía nacional. Esta consideración basta para repeler el plan de Venezuela y Colombia.

El sistema antiguamente aceptado en Buenos Aires por el cual el poder ejecutivo nombraba los jueces, adolece del mismo vicio del sistema aceptado en Suiza, con diferencia de que es el poder ejecutivo el generador de este sistema. No es, pues, ni una facultad del poder ejecutivo, ni quedaría obviada si se conciliara la acción de ambos poderes.

Es éste el sistema aceptado por la Constitución Nacional; no suprime por completo los errores de que adolecen los ya examinados, pero los disminuye notablemente, y, por consecuencia, tiene sobre ellos considerables ventajas.

Admite diversas resoluciones la cuestión de si los jueces deben ser amovibles o inamovibles.

Su inamovilidad absoluta, equivalente a su irresponsabilidad legal y moral, imposibilitaría los objetos que la sociedad lleva al establecer su ministerio. Búsquese consolidar la justicia, creándole intérpretes. Mas si ninguna precaución se tomara contra la ineptitud o la depravación de los hombres elevados a funciones tan graves, ha-



bría visible peligro de frustrar sus miras y convertirlos en agentes activos del desorden que deben evitar.

Peligros análogos entrañarían la amovilidad discrecional de los jueces, que no siempre, ni tal vez en el mayor número de casos, porque la fortaleza de carácter es menos común de lo que debería, se sustraerían a la presión de los gobiernos políticos, si de su arbitrio dependiera la conservación o pérdida de su oficio; fuera de que jamás habría juez entre los particulares y gobernantes, si los gobernantes tuvieran la facultad de cambiarlos y escogerlos a su capricho.

Poco menores inconvenientes envuelve su amovilidad periódica. La quieta y segura posesión de su oficio, es una garantía de la independencia de los magistrados, que bien pueden flaquear, cuando esperanzas o temores personales se complican en su espíritu con los consejos de la ciencia y la inspiración de la justicia en el desempeño de sus funciones.

De todos estos extremos ha libertado la Constitución argentina a la magistratura, estableciendo la responsabilidad de los jueces y la inamovilidad judicial, en la forma y por los procedimientos explicados al tratar del juicio político.



## CAPITULO IX

**ATRIBUCIONES DE LA JUSTICIA NACIONAL:** Fundamento político de su jurisdicción. Enumeración de los asuntos de su competencia. Distinción de los casos en que la Suprema Corte tiene jurisdicción originaria y apelada, ya de los tribunales nacionales, ya de los tribunales de provincia.

Como la Constitución crea un gobierno emanado de la soberanía nacional y no del consentimiento de las provincias consideradas en su capacidad política, ha sido menester fundar un poder judicial coexistente con los otros poderes públicos por su jurisdicción, tanto respecto al territorio que abarca, como respecto de la naturaleza de las materias sobre las cuales recae.

Todo gobierno necesita un intérprete de las leyes: en los gobiernos despóticos, este intérprete puede ser el legislador mismo; en los Estados libres, cuyas autoridades positivas son por fuerza ponderadas, el poder judicial ha de ser independiente en su esfera de acción particular, de los demás que constituyen el gobierno.

Resolviendo, por consecuencia, si el gobierno federal argentino es o no el órgano de acción de una soberanía distinta de las provincias, e invertida en la nación, queda implícitamente demostrada la conveniencia de establecer un poder judicial nacional, y explicado el fundamento de su autoridad y de su papel.

*Atribuciones.* — La justicia nacional resuelve las causas que versan sobre la Constitución, las leyes del Congreso y los tratados, que constitu-



yen también parte de la ley suprema de la nación. La jurisdicción de la justicia nacional sobre estas causas, se funda en que el gobierno federal sería ineficaz e impotente, si no estuviera a su lado y formando parte de él un poder judicial; porque siendo necesario interpretar las leyes y los tratados, tendrían éstos tantas interpretaciones diversas, cuantos tribunales provinciales los aplicaran.

En segundo lugar, conoce de las causas concernientes a embajadores, etc. Esta atribución se refiere a dos clases de personas, que revisten diverso carácter público: ministros diplomáticos y cónsules. El derecho internacional los considera como funcionarios de distinta categoría, con diferente dignidad y prerrogativas. Los ministros diplomáticos están exentos, por la ficción de la extraterritorialidad, de la jurisdicción del país, ante el cual se encuentran acreditados. Por lo tanto, la cláusula constitucional que comentamos, debe entenderse no como derogatoria de la extraterritorialidad sino en el sentido de que los ministros están sujetos en sus cuestiones a la jurisdicción del país en que residen, cuando renuncian a su derecho, debiendo ser sometidos a la Suprema Corte Nacional y no a los tribunales de las provincias, porque fuera de que son extranjeros, la responsabilidad fiscal de los juicios debe imputarse a la nación. Esa responsabilidad es posible, porque todas las cuestiones contra extranjeros causan frecuentemente conflictos entre los pueblos, y la denegación de justicia a un extranjero, es tenida por muchos publicistas como un



*casus belli*; y si esto sucede tratándose de un simple extranjero, se patentiza más la necesidad de poner a cargo de la nación, sobre quien pesa la responsabilidad final de esos conflictos, la resolución de cuestiones en que sean parte los ministros diplomáticos.

Los cónsules no gozan de inmunidades diplomáticas; pueden serlo los ciudadanos del Estado en el cual residen; y por lo general, ese cargo no es la única ocupación que tienen: casi siempre son comerciantes. Son, por consiguiente, distintos de los ministros, que son siempre extranjeros y no comercian.

Las cuestiones en que pueden hallarse comprometidos, son de dos clases: o se refieren a sus privilegios consulares o bien son ordinarias. Sobre aquéllas, la Corte Suprema tiene jurisdicción exclusiva. Respecto de las últimas, hay que distinguir si el cónsul es extranjero o no; si lo primero, en carácter de tal, queda sometido a la justicia nacional, si litiga con un ciudadano, porque la causa sigue el fuero personal; si lo segundo, como por ser cónsul, no pierde la ciudadanía, con tal que haya obtenido permiso del Congreso, es justificable, como todos, ante los tribunales de provincia, a menos que litigase con un individuo extranjero.

En el tercer grupo de causas sobre las cuales tiene jurisdicción el Congreso, se comprende las de almirantazgo y jurisdicción marítima. El mar pertenece a todos los pueblos, y esta sola jurisdicción justificaría la disposición constitucional, si no tuviera en su favor otras de igual impor-





tancia: las provincias no pueden tener representación exterior, y, por lo tanto, carecen de jurisdicción sobre cuestiones que afectan el orden externo. La Corte interpreta los tratados con las potencias, ya se refieran a jurisdicción marítima, o a otros objetos; luego es consecuencia forzosa su jurisdicción sobre causas marítimas.

La Constitución argentina ha tomado esta cláusula de la americana, que expresamente le confirió a la Suprema Corte jurisdicción marítima y la de *almirantazgo*, para evitar que los Estados, argumentando viciosamente, pretendiesen tenerla sobre esta última. En Inglaterra, la Corte de almirantazgo tiene jurisdicción sobre los delitos que se cometen en alta mar, a más de su jurisdicción marítima. Los contratos hechos en alta mar, con objeto de cumplirse en alta mar, caen bajo la jurisdicción de esa Corte. Pero cuando los contratos son *mirtos*, es decir, cuando se firman en la mar para tener ejecución en tierra, o viceversa, caen bajo la jurisdicción de los tribunales ordinarios. La dificultad no podría ser la misma en los Estados Unidos, porque no se creó allí una Corte especial de almirantazgo. Podría haberse originado en que al conferir a la Suprema Corte la jurisdicción de almirantazgo, sin otra designación, los Estados hubieran reivindicado para sí la jurisdicción marítima, fundados en el silencio de la ley fundamental. La Constitución evitó, pues, de antemano, todos los conflictos y dificultades a que su silencio hubiera dado margen, confiriendo a la justicia nacional la atribución de conocer en las causas de al-



mirantazgo y jurisdicción marítima. La jurisdicción marítima la autoriza a entender en todo pacto o contrato sobre la navegación y el comercio marítimo.

Otra cuestión, posible en todos los países que tienen costas marítimas o fluviales, y que en Inglaterra se ha discutido mucho, es la siguiente: ¿los objetos naufragados, bajo qué jurisdicción caen? En Inglaterra, se sostiene que bajo la de los tribunales ordinarios, cuando los objetos tocan en la orilla; pero en Norte América y entre nosotros, corresponde a la jurisdicción nacional.

Los delitos cometidos en alta mar son justiciables por todas y ante todas las naciones. Así es que todas pueden reprimir la piratería. Respecto de los delitos cometidos dentro de un puerto, la doctrina aceptada entre nosotros y en los Estados Unidos, es que si se han llevado a cabo en un buque a flote, corresponde su conocimiento a la justicia nacional, y de lo contrario, a la justicia provincial.

“De las causas que se susciten entre dos o más provincias”; porque las cuestiones entre dos entidades de igual esfera, se resuelven o por vías de hecho, como lo hacen los Estados independientes, o sometiénolas a un tercero superior. La Constitución, consultando los principios sobre que reposa el orden político, ha resuelto el punto perfectamente.

“Entre una provincia y los vecinos de otra”. Hemos dicho incidentalmente que la nación no puede ser demandada. ¿Sucede lo mismo con las provincias? Este punto es muy discutido aquí y



en Norte América. Primitivamente, la Constitución americana decía que el poder judicial de la nación tenía competencia para juzgar los litigios entre un Estado y los vecinos de otro; y los tribunales federales resolverían en varios casos que los vecinos de un Estado podían demandar a otro Estado. Como esta interpretación motivó grandes disturbios, se reformó la Constitución, y la reforma número 11 estableció que el poder judicial no tendrá competencia para entender en demandas entabladas por particulares contra los Estados. Algunos juriscultos argentinos se han apoyado en este precedente para decir que las provincias no pueden ser demandadas. Desde que los constituyentes argentinos, que tenían a la vista los dos textos de la Constitución americana, aceptaron el texto primitivo, desechando el enmendado, es natural y lógico suponer que su mente era que las provincias pudieran ser demandables. Algunos impugnan esta observación, diciendo que el artículo primitivo de la Constitución norteamericana ha sido meramente *interpretado*; pero esto es falso. Ese artículo *fué enmendado*; porque la interpretación compete a los tribunales y esa modificación *fué* hecha por una convención y no por tribunales. Luego, las provincias argentinas pueden ser demandadas; y así ha sido resuelto en muchas demandas contra Entre Ríos, Corrientes, Mendoza y otras provincias. Es verdad que hay una resolución divergente de la misma Corte Suprema; pero ese tribunal *fué* integrado con conjucees en ese asunto, y además, un hecho aislado no forma jurisprudencia.



Es conveniente esta interpretación; nadie es juez en su propia causa; con la resolución de la Corte, que admite que las provincias puedan ser demandadas, y lo dispuesto por la Constitución Nacional en este artículo, se previenen y se evitan mil resentimientos y dudas sobre la imparcialidad y justicia de sentencias que en sus propias cuestiones dieran los tribunales de una provincia. Lo mismo dice la Constitución sobre las causas entre vecinos de varias provincias, fundada en razones análogas. Es fácil que el parentesco, intimidación, etc., de un litigante con el juez de la provincia de que es vecino, influyan en la decisión de los pleitos. Antes de pasar adelante, ¿qué se entiende por vecinos? Las leyes nacionales dicen que para tener esa calidad, se requieren: dos años de residencia, o propiedad de bienes raíces, o establecimiento de comercio o industria, o bien permanencia con ánimo de continuar (domicilio).

Por último: dispone el artículo que es atribución de la Corte Suprema y tribunales nacionales, conocer de las causas entre una provincia y sus vecinos, contra un Estado o ciudadano "extranjero", siempre que el Estado extranjero quiera someterse a la decisión de la Corte Nacional. Ya se ha dicho por qué debe reservarse a la nación el conocimiento de causas en que un extranjero sea parte.

Una sociedad anónima o colectiva, ¿a qué tribunal debe someterse? Respecto de la primera, caen sus cuestiones bajo la jurisdicción nacional o provincial, según que haya sido creada por las



leyes de la nación o de las provincias. En cuanto a las sociedades colectivas, se atiende la nacionalidad de sus socios. Un solo socio argentino hace a la sociedad argentina.

El artículo 101 determina en qué casos la Corte tiene jurisdicción originaria o por apelación.

## CAPITULO X

**PAPEL DE LA JUSTICIA NACIONAL:** Como poder moderador del legislativo y ejecutivo. Como conservador de las garantías constitucionales, de paz interior y del equilibrio interprovincial. Sus procedimientos. Derecho comparado.

Nos toca examinar aquí el papel que representa la Justicia Nacional, como freno de los actos de los poderes ejecutivo y legislativo. Este punto es de muchísima importancia. Toda desviación de los poderes públicos es ilegítima; el poder que contrarie a su mandato no tiene derecho a ser obedecido. La Constitución puede ser violada por leyes o tratados, que son también ley de la nación (artículo 31), en cuanto se ajustan a ella. El poder ejecutivo puede expedir reglamentos (artículo 86, inciso 2), violando las leyes, la Constitución o los tratados, (advirtiéndose que estos decretos no forman parte de la ley suprema del país, pues que el artículo 31 no habla de ellos) y debe ajustarse a las leyes en sus disposiciones. De modo que, infringida la ley suprema del país y obstinado el poder ejecutivo en promulgar una



ley inconstitucional, o todo degenera en tiranía, o es necesario establecer un remedio a situaciones tan anormales, buscando un medio seguro y eficaz para doblegar lo que a la Constitución se opone. Previénense los conflictos, facultando a un poder para enervar la ley o decreto inconstitucional.

Un individuo puede ser privado de sus derechos en una Confederación, por abuso de los poderes federales o provinciales; y estos últimos, pueden violar su propia ley o la Constitución. Buscar un remedio a estos abusos dentro del radio de las autoridades provinciales, es ineficaz en ciertos casos. La Constitución de una provincia puede conferir al poder judicial de ella, la facultad de enervar las leyes; pero la Constitución Nacional no puede descuidar los derechos que garante, abandonándolos a un tribunal local. Además, la Constitución debe ser interpretada uniformemente, lo que sería imposible si no gozara de tales atribuciones el poder judicial de la nación; una violación puede no ser maliciosa ni potente, originándose tan sólo en la interpretación errónea de la Constitución, y es necesario impedir estos errores.

En las transgresiones a la Constitución, efectuadas por tribunales de provincia, el poder judicial de la nación entiende de varias maneras, o bien porque los particulares defienden ante los jueces ordinarios derechos que éstos les desconocen y apelan ante el juez nacional; o bien porque, con arreglo a la ley de 1863, apelan ante la Suprema Corte de una sentencia definitiva, cuando



en el juicio se ha discutido la constitucionalidad de una ley, o versa la causa sobre interpretación de la Constitución. Admitido el recurso, la Suprema Corte puede revocar la sentencia o devolver la causa, para que, entablado de nuevo el juicio, se resuelva de otro modo, y si se apela de esta última sentencia, resuelve ella definitivamente. El segundo procedimiento es más usado. El artículo 109 de la Constitución acuerda a la Suprema Corte facultad para mantener la paz interior y el equilibrio entre las provincias, previniendo los conflictos que entre ellas pudieran surgir: conflictos que, en caso de no haber un juez común, serían resueltos, como entre pueblos independientes, por medio de la guerra.

Vemos, pues, que la Corte Suprema tiene acción sobre el poder ejecutivo y legislativo nacional, y sobre las autoridades provinciales. Laboulaye y otros escritores han dicho que se debe a los americanos, y especialmente a los del Norte, la creación de este poder judicial, investido de poderes políticos tan importantes, y que, por lo tanto, pertenece a los modernos esta invención trascendental en materia de gobierno.

En cierto modo, esta arrogante afirmación es exacta; pero no lo es en su esencia: en los pueblos antiguos hay un poder análogo. Tales son la censura y el tribunado en Roma. La censura se desarrolló gradualmente; encargada al principio de verificar los censos, después se extendieron sus atribuciones a la conservación de las buenas costumbres, y del respeto a los *mores majorum*, siendo un poder refrenador de los otros poderes



públicos. Más extensa fué la potestad de los tribunales: primeramente, se limitaban a vetar los actos del magistrado; después, los reglamentos permanentes que éstos expedían, y al último, por medio del *jus intercessionis*, cualquier acto del Senado. Existía, por lo tanto, en Roma, un poder judicial político.

Otros ejemplos nos suministra la historia. Es conocido el papel del parlamento en la antigua monarquía francesa; podía censurar los edictos de la corona. La institución del Gran Justicia de Aragón es otra prueba. En ningún pueblo de la Europa continental se desenvolvió la libertad política, como en la España de ese tiempo. El monarca, al tomar posesión del mando, juraba en manos del Gran Justicia, que llevaba el manto rojo del censor romano, respetar y conservar incólumes las tradiciones; y éste podía declarar nulos los actos de la corona que las violaran. *Si recta facis, rex eris; si autem non facis, nos eris*. Todos los tribunales seguían las interpretaciones que él daba a las leyes, y a su criterio debían someterse las ordenanzas y cédulas reales. Su defecto era que, siendo presidente de las cortes, no refrenaba los desbordes de éstas, que representaban el elemento popular, frente a la corona; de modo que las cortes eran un poder sin contrapeso.

En una Confederación es indispensable que la justicia tenga el poder de enervar los actos de los otros poderes.

Puede tomarse por modelo, ya el sistema norteamericano, seguido por Suiza y la República Argentina, ya el adoptado en Venezuela y Colom-





bia. En Colombia, los Estados vetan la ley del Congreso, y si la mayoría de Estados adopta tal resolución, la Corte debe declarar caduca la ley impugnada. En Venezuela se hace lo mismo; pero el veto es suplicatorio, la Suprema Corte puede rechazarlo o admitirlo.

Este sistema tiene graves inconvenientes: las provincias gozan de la facultad de revisar los actos del Congreso, y el poder judicial se encuentra investido de un *poder censor*, que si no ha absorbido todos los otros poderes, es por la participación que se concede a los Estados.

Entre nosotros, el poder judicial no resuelve de un modo general, no puede revisar actos de ningún poder, se limita a dirimir conflictos judiciales, resolviendo, en cuestiones particulares, la inconstitucionalidad de una ley dada, que no por eso deja de ser ley, pero no tiene aplicación al caso resuelto.

---

## CAPITULO XI

SISTEMA FISCAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA: El impuesto. Su naturaleza. Su votación. Su asiento. Su distribución. Su perfección. — Contribuciones extraordinarias.

La formación de un tesoro nacional en los Estados, es cuestión que ha dado lugar a soluciones muy distintas, según las formas de gobierno que hayan sido aceptadas. Bajo un gobierno republi-



cano, sólo de dos modos puede él crearse: Primero, por los impuestos; segundo, por el producto de empresas o propiedades del gobierno. Podrá ser atacado este sistema bajo el punto de vista económico; pero no seguramente bajo el de su legitimidad. Lo contrario, vendría a establecer un gobierno gratuito, lo cual es evidentemente una utopía.

Sólo nos ocuparemos del método como se forma el tesoro nacional.

El artículo 4º y los incisos 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 67 de la Constitución Nacional lo determinan; pero eliminaremos los *correos y venta de tierras públicas*, por ser ellos materias de otros capítulos (1).

Todos los impuestos nacionales existentes, son establecidos sobre la navegación o comercio, siendo todos ellos indirectos. Examinaremos cada uno en particular.

Llábase impuesto de *tonelaje*, aquel que pagan los buques cuando solicitan su matrícula, determinando su capacidad; siendo la autoridad marítima la encargada de recaudarlo. Escaso es aún su producto en cuanto sólo compensa el trabajo de los peritos encargados de examinarlos.

*Faros y Balizas.* — En cuanto ellos prestan grandes servicios a los navegantes, facilitándoles la navegación. Este impuesto lo paga cada buque en proporción a su capacidad, percibiéndose por las aduanas.

---

(1) Véase más adelante, Capítulo XV, pág. 347. — (N. del E.)



Se presenta esta cuestión: Un buque puede utilizar los faros o balizas de un puerto, y sin embargo, no descargar en él y verse, por tanto, exonerado de su pago. La ley determina entre nosotros, que ese buque debería abonar en el consulado argentino del puerto a donde se dirija, el importe que le correspondía pagar.

*Visita y Sanidad.* — Se paga en las aduanas a razón de un tanto por tonelada. Cuando los buques llegaren sin carga y sin pasajeros, la mitad, y si llegaren con patente sucia o de puertos infectados, el doble.

*Muelles.* — El uso que se hace de los muelles para la carga y descarga de mercaderías, da derecho a percibir un tanto por cada tonelada. Ellos pueden pertenecer a particulares, pudiendo éstos cobrarlos por el embarco y desembarco de pasajeros; pero estas tarifas deben siempre establecerse con intervención de la administración pública, quedando sujetas a su vigilancia.

*Patentes.* — Este impuesto que lleva también el nombre de *sello* o de *registro*, es pagado por todos los buques de ultramar y de cabotaje; por las sociedades de seguros, y todas aquellas casas representantes de otras, establecidas en el extranjero.

*Papel sellado.* — En la República Argentina, esta renta es concurrentemente establecida por los gobiernos de provincia y por el gobierno nacional. Todas las actuaciones, transacciones y operaciones hechas dentro del orden nacional, obligan a las partes a hacerlas en esta clase de papel.



Cuando se trata de operaciones de comercio, el sello deberá ajustarse al tanto por ciento establecido por la ley, con arreglo a la suma total del contrato. Todas aquellas mercedes o concesiones que se solicitan al gobierno, tienen un sello fijo, determinado también por ley.

Tanto las patentes como los sellos, deben pagarse en la *administración de sellos*. De todos los impuestos que hemos estudiado, sólo estos dos últimos y la aduana, son los que en realidad pueden llamarse fuente de recursos del tesoro nacional. La gran fuente, pues, de recursos, es, sin duda alguna, *la aduana*.

Hay dos clases de aduanas: aduanas de primera categoría, que son aquellas que a más de ser receptorías de rentas, son depósitos; y aduanas de segunda clase o meras receptorías de rentas.

Los funcionarios de las aduanas tienen por objeto principal, vigilar el fiel cumplimiento de las leyes fiscales respecto al comercio, debiendo tener principalmente en mira para desempeñar esas funciones:

- 1.° Las ordenanzas orgánicas de aduana.
- 2.° La ley general de aduana, que establece los derechos que deben pagarse.
- 3.° Las tarifas de avalúos.

La primera, fija el personal y categoría de ésta y el procedimiento que deba seguirse. La segunda, que es la ley general de aduanas, no es otra cosa que una ley de impuestos que fija el monto de los derechos que deban cobrarse por cada mercadería que se introduce o se exporta. La tercera, determina el precio a que deben su-



jetarse los derechos a cobrar; tarifa que debe ser una misma para toda la República, según lo establece el inciso 1.º del artículo 67.

La tarifa de avalúos es de grandísima importancia. De una avaluación falsamente hecha, pueden provenir grandes perjuicios para el comercio. Anteriormente, esta tarifa se hacía por individuos pertenecientes al comercio, teniéndose presente el conocimiento que estas personas tendrían sobre el valor y calidad de los artículos de consumo. Hoy día, ella se hace por la administración. Una memoria de Hacienda decía, no hace aún mucho tiempo, que a pesar de haber sido la importación menor ese año, la renta producida por las aduanas, había excedido a la del año anterior, debido a que la administración había creído que para no disminuir las rentas, era conveniente aumentar los derechos de exportación, elevando los aforos. Falsa idea económica, en cuanto a que, encareciendo el artículo en su fuente misma, no lo deja competir en las otras plazas con los artículos análogos.

La administración procediendo sola, tiende necesariamente a aumentar los derechos, teniendo sólo en mira enriquecer el tesoro, aunque perjudique al comercio; mientras que los comerciantes tendrían más en vista las garantías del comercio, que el aumento del erario.

Es tan grande la importancia de la tarifa de avalúos, que ella por sí sola es más que suficiente para modificar y hasta para derogar las leyes de aduana.

Los derechos que pagan los comerciantes, son



de dos clases, según que las aduanas sean simplemente receptorías de rentas, o receptorías y depósitos.

Para designar a qué categoría de la tarifa de avalúos corresponde una mercadería, la ley ha creado varios funcionarios, que con el nombre de *vistas*, proceden de acuerdo con los comerciantes, a fijar su valor. Suele acontecer, que el vista, con objeto de favorecer al tesoro, aumente en mucho el valor de la cosa, y, al contrario, el comerciante trate de disminuir su valor, con deseo de favorecerse; en este caso, y no pudiendo arribarse a una solución, la aduana compra la mercadería, y da al particular un diez por ciento de ganancia sobre el valor, que él solicitaba.

Una mercadería puede llegar averiada. Es indudable que ella debe pagar un derecho menor, que el que debió pagar en caso que hubiera llegado en perfecto estado.

La avaluación, se hará en este caso, teniendo los *vistas* presente el valor primitivo de la mercadería y la disminución que el comerciante manifiesta haber soportado.

En caso de no estar conformes, se rematarán los artículos, se cobrará el impuesto y el excedente será entregado a los comerciantes.

El depósito se cobra proporcionalmente al valor de las mercaderías y puede pagarse al contado, o con letras de aduana, a cuatro meses de plazo, garantidas por un comerciante conocido de la plaza. Estas letras serán depositadas en tesorería. Si ellas no se abonaran a su vencimiento, la administración tiene dos caminos a elegir: o in-



tentar contra el deudor cobro ejecutivo de pesos, en cuanto la letra es documento que trae aparejada ejecución, o si el comerciante deudor o su fiador tuvieran mercaderías en depósito, suficientes para el pago de ellas, las embargará y las venderá por cuenta propia.

Otra de las funciones de la aduana es vigilar la legislación respecto al comercio, castigando todos los fraudes que quieran llevarse a cabo con perjuicio de la renta pública. Las penas de estos delitos son pronunciadas por el administrador de aduana, las cuales pueden ser apeladas por la vía administrativa o la contencioso-administrativa. En el primer caso resuelve el poder ejecutivo; en el segundo, los jueces de sección, o la Suprema Corte de Justicia.

Respecto de la penalidad y de los medios para reprimirlos, nuestras leyes son susceptibles de una crítica severa.

Se descubren estos delitos por los empleados de aduana, los cuales perciben un premio según el valor del contrabando, y se castigan con el decomiso.

Todo el orden social se funda en que los oficiales públicos, tengan interés en que él se conserve, y no se perpetren delitos.

Sabemos a qué horrores nos arrastraría una doctrina contraria; sin embargo, los empleados de aduana encargados de descubrir los contrabandos, tienen interés personal en que ellos existan.

---



## CAPITULO XII

**SISTEMA ADMINISTRATIVO:** La ley de presupuesto. Inversión de la renta. Gastos extraordinarios. Contabilidad administrativa.

El presupuesto en la República Argentina, no es sino una parte de lo que en otros países se designa en ese nombre. En los Estados Unidos, como en la mayor parte de los Estados europeos, el presupuesto, comprende no sólo la determinación de los gastos que deban hacerse, sino también el cálculo de recursos.

En otros países se estudia primero a cuánto ascienden los gastos, para determinar después, de qué recursos debe echarse mano.

Entre nosotros, la base de recursos es el impuesto indirecto; y como el monto de éste no puede ser fijado con exactitud, de ahí que nuestros presupuestos arrojen esos déficit, que diariamente tenemos ocasión de ver. Es, por otra parte, entre nosotros, este sistema, una práctica inveterada desde nuestros primeros días. Es éste también el método seguido en las provincias.

En Francia se fija primero el monto de los gastos, determinándose después lo que deben producir los impuestos, repartiéndose esta cantidad en los diversos centros de población, según el número de sus habitantes o la riqueza imponible.

Existen en los presupuestos dos clases de gastos: gastos fijos, gastos variables.

Son gastos fijos, aquellos necesarios para el servicio público. En la República Argentina to-





dos los gastos son variables, en cuanto que el Congreso discute anualmente el presupuesto, pudiendo modificar a su parecer las diversas partidas que lo componen.

Comparando nuestro sistema con el sistema inglés veremos: 1.º Que en la República Argentina, el presupuesto es una ley, en cuanto es requerido el acuerdo y la sanción de ambas cámaras, para que surta efecto, aunque su iniciativa corresponda a la Cámara de Diputados (art. 44).

En Inglaterra, el presupuesto sólo tiene forma de ley; para ser verdaderamente tal, se necesitaría el acuerdo de la *corona*, el de los *lores* y los *comunes*. Allí la corona lo presenta, y lo discute la Cámara de los Comunes, limitándose las facultades de las Cámaras de los Lores a vetarlo.

Para establecer un gasto nuevo, es necesario que la corona presente el proyecto; y si esto no se obtuviere, no se conseguiría consignarlo en el presupuesto.

En la República Argentina el nuevo gasto puede consignarse sin necesidad de la intervención del poder ejecutivo, y lo que es más, teniendo el presupuesto toda la fuerza autoritativa de la ley, obliga al poder ejecutivo a cumplirlo fielmente.

Reviste, además, nuestro sistema, ciertas peculiaridades en su formación.

Es un hecho por demás demostrado, que a medida que la tendencia del poder ejecutivo es absorbente, disminuye la autoridad del poder legislativo en el presupuesto. Un ejemplo confirmatorio de este aserto, lo encontramos en Francia. Según la ordenanza de 1817, las cámaras tenían de-



recho a estudiar los presupuestos por capítulos; pero sólo debían votarlos por ministerios. Es de advertir que los presupuestos en aquella nación, se presentan a la consideración de las cámaras, divididos en tantas partes, cuantos ministerios hay; los ministerios en secciones, las secciones en capítulos y éstos en artículos.

Según la ordenanza de 1817, si la Cámara encontrara gastos excesivos, sólo podría disminuir un tanto del total de los gastos, que según la corona eran requeridos. Sin embargo, el poder ejecutivo podría dar a los fondos votados la aplicación que creyera conveniente. La de 1827, dió derecho a que las cámaras lo estudiaran por capítulos y votaran por secciones. La de 1830, daba derecho a estudiar y votar por capítulos. De ahí, a la facultad que tiene el Congreso argentino de estudiar y votar en globo y en los más ínfimos detalles nuestro presupuesto, hay sin duda una gran diferencia.

Las ordenanzas de 1852 y 1861 difieren poco de la de 1830; establecen que pueden estudiar y votar por capítulos, teniendo siempre antes de hacer modificaciones que consultar el *Consejo de Estado*.

Este sistema de presupuesto, no es sino un detalle de la carrera absorbente de la administración en ese país.

La doctrina argentina a este respecto, es la que prevalece en Inglaterra y en los Estados Unidos, variando en las formas, según los antecedentes que hemos ya explicado.

Separarse de la doctrina francesa en materias



de presupuesto, para aceptar el sistema inglés o el norteamericano, es sin duda un triunfo para las instituciones argentinas.

Puede acontecer que un gasto votado sea insuficiente para llenar el objeto que se tuvo en mira, o que mientras el Congreso estuviera en receso, fuese necesario hacer gastos extraordinarios o suplementarios.

En estos casos los gobiernos podrían seguir uno de estos procedimientos:

- 1.° O votarse créditos suplementarios.
- 2.° O votarse créditos extraordinarios.
- 3.° O transferir los créditos votados con un objeto, a aquel para el cual los fondos votados no llegaron a cubrir los gastos.
- 4.° O crear en el presupuesto partidas con este objeto.

En Francia es usado el tercero de estos métodos. En España y Bélgica pueden abrirse créditos extraordinarios o suplementarios, debiendo dar cuenta de ellos al poder legislativo.

En la República Argentina, el presidente en acuerdo de ministros puede crear créditos extraordinarios o suplementarios. Nuestro presupuesto trae además la partida de eventuales, destinada a llenar las deficiencias de otras partidas.

El poder ejecutivo deberá dar cuenta anualmente del modo y cantidad de fondos empleados, correspondiendo a las comisiones de cuentas de las cámaras, prestarle su sanción.

¿Cómo se verifican los gastos públicos y cómo se controlan?



La regla general adoptada, es la de la legislación inglesa y de los Estados Unidos, que disponen que no se debe hacer ningún gasto, sin que se haya dado una ley previamente con ese objeto. Todo gasto se decreta con arreglo a la ley de presupuesto, o a una ley especial, o en virtud de acuerdo del presidente y todos sus ministros, tratándose de gastos extraordinarios, durante el receso de las cámaras. Cuando el gasto está autorizado por el presupuesto o ley especial, el presidente decreta, con la autorización del ministro del ramo únicamente; pero interviene en todo gasto el ministro de Hacienda, que decreta el pago. La contaduría interviene entonces, y controla y examina si existen las partidas a que se ha imputado el gasto, debiendo hacer observaciones, si no hay tales partidas o están ellas agotadas, para evitar la malversación de los fondos. Su oposición a un gasto no es, sin embargo, decisiva; se busca un consejo, pero prevalece la opinión del consejo de ministros.

Si la contaduría autoriza un pago indebido, son responsables los contadores, pero si el presidente autoriza un gasto contra la decisión de la contaduría, él solo es el responsable. En el caso en que la contaduría no observa un pago indebido, los contadores responden subsidiariamente con los ministros.

La contaduría no puede oponerse a un crédito extraordinario votado por el poder ejecutivo.

Además de estas funciones, la contaduría lleva las cuentas de la administración por el sistema de partida doble. Las cuentas se cierran anual-



mente en un balance que se presentará al ministro de Hacienda, para que éste a su vez lo envíe al Congreso, donde se aprueba y revisa la inversión de los fondos. Tiene también todas las atribuciones de un verdadero tribunal de cuentas: y en este carácter, le son presentadas todas las cuentas de las reparticiones de la administración.

En la contaduría hay un presidente, dos contadores generales, que con aquél, forman el Tribunal de Cuentas, y varios contadores fiscales. El presidente pasa las cuentas a los contadores fiscales, que informan ante el tribunal. Si hay errores en la cuenta, deben ser reparados por los interesados en un plazo de nueve días como mínimo, y treinta como máximo. Si se encuentra que ha habido malversación de fondos, se obliga al que rinde la cuenta a responder de la falta de ellos. La contaduría declara la cuenta mala y su resolución tiene fuerza decisiva. Se hace efectiva por vía de apremio o por medio de un juicio ordinario: aquélla imposibilita muchas veces la producción de pruebas completas; por eso se admite el segundo procedimiento, con tal que se desposite la suma demandada. El procurador del tesoro es el encargado de perseguir al reo ante los tribunales.

Las resoluciones de la contaduría pueden ser revisadas dentro de tres años, y ella debe hacerlo cuando el vencido en el juicio lo pida. El procurador del tesoro puede también pedir la revisión dentro del mismo término, a menos que se descubra que una cuenta ha sido justificada con documentos falsos, en cuyo caso puede hacerlo en

cualquier época. Dada esa prueba, el delincuente es sometido a la justicia criminal.

---



## CAPÍTULO XIII

Obras públicas. Empresas del Estado. Contratos con particulares. Si la nación es demandable ante los tribunales. Contendias administrativas.

El Estado puede construir obras y contratar empresas con diversos objetos, ya para llenar un servicio público, ya para procurarse rentas, o para una y otra cosa. Nos ocuparemos sólo de las obras, porque las empresas son el resultado de contratos celebrados entre el Estado y los particulares.

Se entiende por obra pública toda obra que sea construída por cuenta del Estado. En toda obra pública interviene directamente el poder ejecutivo, la contaduría en los pagos y el cuerpo de ingenieros civiles o militares, según sea el carácter de ella. Un proyecto de obra pública es siempre formado por el Departamento de Ingenieros, que, o bien examina otro proyecto presentado por el jefe de cualquiera repartición, en que se indica la conveniencia y necesidad de la obra propuesta, o bien forma por sí mismo un proyecto primitivo. Preparado el proyecto por el Departamento de Ingenieros, pasa al poder ejecutivo, para que éste lo apruebe o rechace: con su aproba-



ción queda perfeccionado definitivamente. Entonces, debe ser sacado a licitación, haciendo pública la obra proyectada, para que todos los interesados presenten propuestas detalladas, con expresión del tiempo en que debe terminar la obra, el costo de los materiales, etc. Las propuestas se presentan cerradas; en su apertura interviene necesariamente el escribano de gobierno.

Son requisitos para ser contratista: tener capacidad para contratar; no haber tenido antes cuestiones con la administración, con motivo de otras obras; hacer el depósito del uno por ciento del valor total de la obra.

Toda obra debe ser sacada a licitación, menos en los casos siguientes: 1.° cuando se requiere una capacidad *especial* por parte del constructor; 2° cuando sacada a licitación, nadie se presentó; 3.° cuando la obra sea urgente, como una fortificación en caso de guerra o una muralla para detener la avenida de un río; 4° cuando tenga un carácter reservado, y sea conveniente no darle publicidad, como sucede muchas veces, tratándose de obras militares; y 5.° cuando el costo de la obra no pasa de *mil pesos fuertes*.

Efectuada la licitación, el presidente concluye el contrato con la intervención del ministro del ramo; pero si la obra no se ha puesto a licitación, debe hacerse el contrato con el acuerdo de todos los ministros; garantía adoptada para hacer más difícil cualquiera defraudación del tesoro.

Para asegurar el fiel cumplimiento del contrato, se exige que el contratista dé una fianza, que debe ser del agrado y satisfacción del Estado,



porque nadie está obligado a aceptar un fiador que no presente suficientes garantías. La fianza puede ser rescatada mediante el depósito del 5 % sobre el valor de construcción de la obra. Esta queda, mientras se construye, bajo la fiscalización del cuerpo de ingenieros.

El Estado puede alterar el plano primitivo *durante* la construcción, debiendo dar la orden por escrito al constructor y un aumento proporcional al mayor valor y gastos que el nuevo plano ocasione; y en el caso que el nuevo plano disminuyese la magnitud de la obra, no se le acordaría reparación por el daño causado, sino cuando hubiera tenido acopio de materiales para toda la obra y éstos hubieran sufrido perjuicios.

Los materiales comprados por el constructor pueden ser suplidos por otros de propiedad del Estado; cambio que le daría derecho para reclamar una indemnización proporcional al perjuicio recibido. Todos estos perjuicios deben ser valuados por peritos.

En cuanto a las dificultades que sobre la calidad de los materiales se susciten entre el contratista y el Departamento de Ingenieros, compete a éste la resolución, que es apelable ante dos árbitros, (nombrados por ambas partes) los cuales designarán el tercero en discordia. Si los árbitros no convienen en el nombramiento del tercero, lo debe hacer el juez de sección.

Para recibirse de una obra, se requiere la intervención del constructor y del ingeniero encargado de recibirla. Si el contratista no concurre, podrá solicitarse al juez que le obligue a ello, por



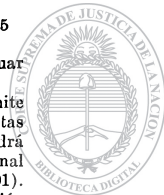


vía de apremio; y si a pesar de esta medida, no se presenta, el juez nombrará *de oficio* un individuo, para que proceda a la entrega.

Las obras públicas se pagan, según su ley especial, o en una sola partida *al hacerse la entrega*, porque no podría convenirse su pago al principio, o por partidas parciales, en proporción a lo que se vaya construyendo, si así se ha estipulado en el contrato. Las entregas parciales que se hacen de las obras, son simplemente provisionales y no definitivas; están sujetas a la revisión al entregarse toda la obra. Una vez concluida ésta, se devuelve el depósito, corriendo los intereses contra el Estado en caso de mora.

Los contratos se rescinden por parte del gobierno, en caso de muerte, negligencia, dolo o fraude del contratista; por parte de éste, en los casos siguientes: modificaciones que alteren el valor de la obra en una sexta parte; suspensión de las mismas por más de tres meses, decretada por el Departamento de Ingenieros; errores de cálculo en la formación del contrato que alteren el costo real de la obra en más de una sexta parte.

La nación puede construir obras o contratar empresas con los particulares, o ayudarlos a éstos por medio de subvenciones con el objeto de que lleven a cabo proyectos, cuya realización se ligue más o menos directamente con el interés general. En esos casos, pueden surgir dificultades entre el Estado y los particulares y estos conflictos producirse, o bien porque los particulares se resisten al cumplimiento de obligaciones con-



traídas, o porque la nación se niegue a efectuar prestaciones estipuladas.

En la primera hipótesis, todo el mundo admite que la nación puede demandar a los contratistas ante el juez de sección, de cuya sentencia podrá apelarse ante la Corte Suprema: este tribunal juzga por vía de apelación (artículos 100 y 101).

En la segunda, se presenta la debatida cuestión de si la nación puede ser demandada por los particulares, cuestión resuelta negativamente por la jurisprudencia en la República Argentina y en los Estados Unidos. En este último pueblo se siguió la doctrina inglesa, según la cual, la corona no puede ser demandada, sino mediante su asentimiento.

Nuestra Constitución no es terminante a este respecto: en el artículo 100 dice que corresponde a la Suprema Corte el conocimiento y decisión “de los asuntos en que la nación sea parte”, pero la nación puede ser parte en calidad de demandante o *demandada*; y entretanto, nada establece positivamente, de modo que no se puede saber si su espíritu es que el Estado puede ser demandado previo acuerdo o sin necesidad de él.

La Suprema Corte ha sentado esa jurisprudencia en tres casos: en el primero se trataba de dos individuos, que habían entrado como personeros a la legión militar, siendo su intención hacer el servicio militar por el tiempo que durara la campaña que terminó en Pavón. Se presentaron demandando al Estado por los daños y perjuicios que se les habían seguido, por haber sido obligados a continuar en las filas por algún tiempo más



del que tuvieron en vista al contraer su obligación; en el segundo, de una reclamación entablada por el doctor don Juan Carlos Gómez en representación de su hermano don José Cándido, que había sufrido perjuicios en la provincia de Corrientes; y en el último, de pagos indebidos de derechos de aduana efectuados por los señores Rodríguez, Balmaceda y Cía. Todos ellos fueron resueltos uniformemente; las tres demandas fueron rechazadas. (V. Fallos de la S. C., S. 1.ª, tom. 2.ª, pág. 36; tom. 6º, pág. 159 y tom. 1.ª, pág. 317).

Antes de examinar los fundamentos de esas sentencias, debemos establecer someramente los recursos que tienen los particulares para exigir del Estado el cumplimiento de sus obligaciones.

Si se trata de lesiones a *intereses* individuales, la indemnización debe ser pedida por la vía administrativa; si la cuestión versa sobre perjuicios inferidos a sus *derechos*, los particulares pueden entablar sus recursos por la vía contencioso-administrativa. Difícil es establecer en la práctica la línea que divide el grupo de cuestiones que corresponden a ambas jurisdicciones, aunque en el terreno de los principios la dificultad no existe. Pero dejando a un lado esta cuestión delicadísima, lo que nos importa saber es que actos implican una violación de las leyes de la administración o de los contratos celebrados por ésta, caen bajo la jurisdicción contencioso-administrativa; mientras que los que sólo atacan intereses, deben ser reparados por la vía administrativa.

Ahora bien, ¿son suficientes estos medios para llenar las exigencias de equidad y justicia, sin las cuales el orden social sería una quimera?



Pienso que considerada la cuestión en abstracto, en su mayor amplitud, la doctrina norteamericana es errónea. El Estado es una entidad de derecho sumamente complicada, que reviste diversos caracteres, según las múltiples relaciones que tiene con las personas y las cosas. Analizando los variadísimos puntos de contacto existentes entre los individuos y las cosas, vemos que en último resultado no son en el fondo más que transformaciones, derivaciones o consecuencias de una relación capital que abarca todas las otras, el *dominio*. El Estado tiene varias clases de dominio: el dominio eminente sobre el territorio, que constituye un rasgo prominente de la soberanía, a tal punto que, lo único que les falta a las tribus nómades para ser pueblos soberanos, es la propiedad territorial. El descubrimiento de América y su conquista, se han legitimado hasta por los pueblos que permanecían meros espectadores de esa revolución social, que abría horizontes desconocidos al desenvolvimiento y progreso de la humanidad, en virtud de la carencia de dominio eminente en que, con excepción del Perú y Méjico, se encontraban todas las tribus indígenas del nuevo continente. De este derecho deriva el de legislar sobre la propiedad; de él arrancan los derechos de impuestos y expropiación por causa de utilidad pública. Además de esta clase de propiedad, tiene la nación el dominio público de todos los bienes destinados a la utilidad común de los habitantes en general.

Estos dos derechos son propios de la soberanía. Pero independientemente del carácter de so-



berano, el Estado es una persona jurídica, una entidad del derecho civil, que, como tal, puede contratar y obligarse perfectamente. Entonces, si falta a sus obligaciones, si se resiste al cumplimiento de actos en que ha intervenido, no como soberano sino como persona civil, puede ser demandado, porque las personas de derecho civil, tienen una regla, y ésta un órgano, encargado de hacer efectivas las obligaciones que se han impuesto.

Entretanto, y volviendo al punto de partida, creemos que las razones en que la Corte ha apoyado sus decisiones, no tienen ni el vigor, ni los fundamentos capaces de hacer doblegar el espíritu ante su evidencia. Dice que es indigno del Estado que un particular pueda llevarlo a los tribunales. Este argumento confunde los diversos caracteres que reviste una nación, borrando la línea de separación entre el soberano y la persona jurídica. Por otra parte, si es indigno que un particular demande al Estado, ¿no lo será que éste vaya a pedir justicia a un tribunal, sometiéndose a las eventualidades de una condenación?

La Suprema Corte reconoce que el Estado puede ser demandado, con autorización del Congreso. Y bien, esa autorización puede hacer cambiar la naturaleza del hecho, que sin esa formalidad era agravio e indigno. Añade que, "la facultad de juzgar supone la de emplear los medios de hacer obedecer las resoluciones que se dicten; y los tribunales nacionales ningunos tienen eficaces para someter al jefe de la nación a la obediencia de sus mandatos" (S. 1.º, tom. 1.º, pág. 317). Y que



el artículo 100 de la Constitución sólo se refiere a los pleitos en que la nación es parte *demandante*. Pero este argumento se aplica también al caso en que la nación preste su acuerdo para ser demandada, porque no tienen los tribunales, en ese caso, medios coercitivos para obligar a la nación, si la sentencia le es desfavorable.

Como se ve, estas consideraciones son insuficientes para hacer triunfar esta doctrina; y a pesar del respeto que la ilustración de ese cuerpo merece, hay que confesar que podía haber aducido otras de mayor peso.

Felizmente, este sistema, que expone a los particulares a verse defraudados en sus derechos, está atenuado en la práctica, porque los tribunales contencioso-administrativos pueden estar más o menos desligados de la administración. En Francia, la centralización administrativa ha ahogado todas las libertades; la administración es juez y parte en esta clase de asuntos, cuya resolución se encomienda en última instancia al Consejo de Estado; lo que, si bien se comprende cuando se trata de lesiones inferidas a los intereses de los particulares, por una repartición, porque su reparación debe ser pedida a las reparticiones superiores, hasta llegar al presidente, jefe de todas, no se puede sostener respecto de los agravios o ataques a los derechos individuales, que caen bajo la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero en Norte América y en la República Argentina no se ha implantado la centralización francesa. En los Estados Unidos, existe con ese objeto la Corte de Reclamos y aquí los tribunales



nacionales. Es verdad que esta atenuación carece de la solidez que tendría, si estuviera basada en cláusulas constitucionales, porque entonces no estaría expuesta a ser derogada por cualquier ley; pero al menos los particulares no están al arbitrio de la administración, que si puede obligarlos al cumplimiento de sus obligaciones, debe también cumplir con las que por el órgano de sus representantes se ha impuesto.

Ya que se ha aceptado que el gobierno nacional sólo puede ser demandado con su consentimiento, lo mejor habría sido establecer en la Constitución expresamente, que los particulares podrían llevarlo a juicio siempre, suponiendo, de una vez por todas, que el Estado, como persona soberana, se somete a ser juzgado en calidad de persona civil por los tribunales nacionales, sin necesidad de estar pidiéndole diariamente su acuerdo con ese objeto.

Puede verse, fuera de las sentencias de la Corte ya citadas, la contenida en la S. 2.ª, tom. 6.º, pág. 347, en la que se establece que "es un principio reconocido que el gobierno nacional no puede ser demandado, ni ninguna de las oficinas que de él dependan, sin su consentimiento", y en la que se hace referencia a una demanda entablada por don Manuel Ocampo contra la aduana de Rosario.



## CAPITULO XIV

**EXPROPIACIÓN FORZOSA POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA: Propiedades particulares. Propiedades municipales. Propiedades provinciales. Calificación. Indemnización. Procedimiento.**

La expropiación puede ser considerada bajo dos puntos de vista:

- 1.º En cuanto es una operación administrativa.
- 2.º Como facultad del Estado.

En el primer caso, es el simple hecho de la traslación de la propiedad de un bien del dominio particular, al dominio público. En el segundo, tiene su fundamento, en el dominio eminente de que goza el Estado.

El derecho de expropiación, como una consecuencia del dominio eminente, no es admitido sin contradicciones.

Hay naciones que no lo han aceptado, y las que lo han consignado, varían entre sí, en la enumeración de los casos en que puede tener lugar.

Pero ordinariamente los pueblos que lo aceptan, lo restringen al caso de *necesidad pública*. Otros establecen que puede él también tener lugar por causas de *utilidad pública*.

En general, sólo pueden ser objeto de la expropiación los bienes inmuebles, pero esto no obsta a que puedan ser también expropiados los muebles.

Los romanos aceptaban la expropiación hasta sobre cosas incorpóreas, como las servidumbres, etcétera; la regla general es que el Estado tiene





derecho a expropiar, por razones de necesidad o utilidad pública.

Lo que nos corresponde estudiar en el presente capítulo son las formalidades y procedimientos a observarse en estos casos.

La expropiación no puede llevarse a cabo, dice la ley, sin previa indemnización. La indemnización comprende:

1.º El precio de la cosa o bien expropiado.

2.º Los perjuicios que se irrogan.

3.º El deterioro que experimenta la cosa en su parte permanente.

Es necesario, sin embargo, aclarar lo que debe entenderse por precio en el primer caso, y por perjuicio en el segundo.

Un bien puede cambiar de valor por el solo hecho de proyectarse una obra, aumentar una vez que ésta ha empezado a ponerse en ejecución y finalmente, ser diverso una vez terminada. Así, por ejemplo, diferente será el valor de un terreno antes de proyectar un ferrocarril que lo atraviese, al que tenía antes que el tal proyecto se hiciera, como será diverso el valor que tendrá cuando él empiece a ponerse en obra o cuando haya sido terminado.

Ahora bien, se pregunta: ¿Cuál sería el precio que debe tenerse en cuenta para hacer la expropiación? ¿El primitivo o el último de ellos?

La ley argentina, como la práctica aceptada, determina que debe estimarse el valor de la cosa antes que la obra hubiera sido proyectada.

¿Qué debe comprenderse por *perjuicios*?



El valor real que la cosa hubiere adquirido por el trabajo artificial del hombre.

Podría preguntarse, si pueden ser expropiadas las propiedades pertenecientes a las provincias y municipios. Hay que repetir aquí una distinción de que ya se ha hablado; las provincias tienen, como la nación, un dominio en su calidad de soberanas, en virtud del cual gozan de la facultad de expropiar las propiedades particulares; pero al mismo tiempo poseen, en calidad de personas jurídicas, propiedades de derecho civil, que puede expropiar la nación, aunque no tenga la misma facultad respecto de los bienes que les pertenecen en cuanto son entidades soberanas.

Con mayor razón podemos decir lo mismo, respecto de los bienes municipales que son perfectamente expropiables.

*Procedimiento.* — La Constitución Nacional establece que nadie puede ser privado de su propiedad, sino en virtud de ley o sentencia fundada en ley, y previa una justa indemnización (artículo 17) correspondiendo al Congreso declarar la utilidad pública, que legitime la expropiación. ¿Pueden los particulares resistir esta declaración?

Examinemos el procedimiento francés en sus relaciones con el argentino, y veremos qué solución se da a la pregunta anterior en ambos.

En Francia, la utilidad pública puede ser declarada por el Consejo de Estado directamente, o por el cuerpo legislativo, que lo hace incidentalmente, porque casi todos los actos en que procede la expropiación, son contratos en que inter-



viene el poder legislativo para acordar o negar fondos a la administración.

Pero el Consejo de Estado puede muchas veces librarse del control del poder legislativo, declarando por sí y ante sí la necesidad de la expropiación. Tanto sus declaraciones, como las que emanan del cuerpo legislativo, pueden ser impugnadas en Francia en tres casos; aquí en uno solo.

El derecho francés, tan minucioso en la materia, establece lo siguiente: declarada la utilidad por la autoridad competente, los prefectos estudian los detalles de la ley, determinan su aplicación a tal o cual propiedad privada, y, en consecuencia, deciden la cesibilidad de ella. Esta resolución puede ser atacada por el que se crea perjudicado, lo mismo que las que establecieron la utilidad pública. El particular tiene dos vías: o se dirige ante el Consejo de Estado, alegando razones de conveniencia pública y particular a la vez, por la vía contencioso-administrativa, y en este caso se le hace justicia, si se demuestra que hay mayores ventajas en que se expropie otro terreno, por ejemplo; o bien ataca la resolución que declaró un proyecto conveniente y de importantes resultados para la prosperidad general, y su oposición se ventila ante los tribunales ordinarios. Todo individuo puede echar mano de estos dos medios de defensa sucesivamente: vencido en la oposición que dedujo contra la resolución que establece la utilidad pública de una obra, está facultado para defenderse en seguida contra la decisión del prefecto.

Si sucumbe en ambos litigios, puede establecer

pleito sobre el *quantum* de la indemnización, ante un jurado especial que representa a los particulares y a la administración.

En la República Argentina no es atacable la ley que versa sobre la utilidad pública, como lo ha decidido terminantemente la Suprema Corte Nacional en uno de sus muchos fallos sobre cuestiones de este género (S. 1.ª, tom. 6.º, pág. 67), ni tampoco la decisión sobre la cesibilidad, cuya declaración compete al poder ejecutivo. Pero puede reclamarse sobre el monto de la indemnización acordada, ante los jueces ordinarios.

¿Cuál de estas organizaciones es mejor? Las leyes han tomado muchas precauciones para garantizar la propiedad particular, impedir las confiscaciones y restringir en lo posible las expropiaciones, indemnizando, en los casos en que son necesarias, de la manera más amplia a los dueños de los objetos expropiados. El alto tribunal a que nos hemos referido antes, ha declarado que, aunque necesaria, la expropiación es odiosa, y en caso de duda sobre el avalúo de la indemnización, debe favorecerse al expropiado, (S. 2.ª, tom. 6.º, pág. 254). Ahora bien, hemos visto que en Francia se ha facilitado la declaración de utilidad pública, que puede ser hecha por el Consejo de Estado y por el poder ejecutivo y era natural que se adoptasen muchas precauciones contra los abusos, posibles siempre. Aquí, por el contrario, se ha dificultado esa declaración, que el poder ejecutivo nunca podría hacer; por lo tanto, se necesitan menos medidas tendentes a amparar a los par-





ticulares, y por consiguiente, es difícil decir en absoluto cuál de los sistemas sea mejor.

El Estado es el que fija el *quantum* de la indemnización y no los particulares, porque el contrato no se efectúa entre individuos de igual esfera; la iniciativa en esa determinación corresponde al Estado. Pero los que van a ser expropiados, tienen el derecho de apelar de esa resolución ante los tribunales ordinarios, si no se conforman con un dictamen pericial. Estos juicios se concluyen, oída previamente la opinión de peritos, y su tramitación es sumaria y verbal. (Serie 1.ª, tom. 7.ª, págs. 187 y 193 de los fallos de la Suprema Corte).

Si un tercero, en calidad de propietario o acreedor hipotecario tercia en el debate, su intervención no interrumpe el curso de la expropiación ni el juicio. Lo mismo da indemnizar a un particular que a otro; sólo se modificarían los resultados del juicio en cuanto a la persona que recibiera la indemnización.

Las costas de este juicio son pagadas por el particular o por el Estado, o por ambos, cada uno por mitad. Lo primero sucede cuando los tribunales declaran que el precio reclamado por el propietario es exorbitante; lo segundo, si deciden que el ofrecido por el Estado es pequeño; y lo último, cuando el Estado ha ofrecido menos de lo que se debía dar, y el expropiado ha pedido más de lo que tenía derecho a exigir.

En el caso en que una compañía o sociedad anónima contrata la construcción de una obra de utilidad pública, los concesionarios se sustituyen al Estado en sus derechos y obligaciones.

Las provincias, por último, pueden expropiar los bienes privados, concurrentemente con la nación.



## CAPITULO XV

Inmigración y colonización. Territorios y poblaciones de los indios bárbaros. Tierras de propiedad nacional. Correos.

Estudiaremos por ahora la inmigración, en cuanto se relaciona con el derecho administrativo, prescindiendo de las ventajas que produce para todo país un aumento de población, conveniencias que son más considerables, cuando existe una desproporción considerable entre el territorio y la masa de los habitantes.

Los sistemas de inmigración puestos en juego por casi todas las naciones del nuevo mundo, son varios: el primero es el de inmigración espontánea, a la que concurren los gobiernos facilitando la adquisición de la propiedad territorial, sistema seguido por Norte América y las colonias inglesas; el segundo es el de inmigración puramente espontánea u ocasional; el tercero consiste en la provocación, por medios artificiales, de la inmigración, tal como la que se produce cuando los gobiernos impulsan corrientes de inmigración; y el cuarto es el que tiene lugar cuando los gobiernos contratan la venida de extranjeros a un país dado.



En la República Argentina se ha adoptado un sistema mixto; acéptase la espontánea, y se protege al inmigrante, colocándolo en colonias fundadas por la ley o bajo su patrocinio.

Ante todo, ¿qué se entiende por la palabra *inmigrante* en el lenguaje legal? En un sentido general y económico, es todo extranjero que se incorpora a otro país. En el sentido de la ley, es todo extranjero, menor de 60 años, que sea artesano, jornalero, industrial, agricultor o maestro, que viene a la República conñucido por medio de buques a propósito, en los que ocupa pasajes de 2.ª o 3.ª clase, pagados por la nación o por empresas colonizadoras, las provincias, o bien por él mismo.

La ley lo protege, acordándole los siguientes privilegios: al llegar a tierra, la nación costea su desembarque y alojamiento durante cinco días; pero si llega enfermo, o si contrae alguna enfermedad en ese período de tiempo, puede seguir viviendo en el mismo hotel de inmigrantes gratuitamente. Tiene derecho a pedir una colocación; es trasladado, sin tener que gastar nada, a cualquier punto del territorio, siendo libre de derechos de aduana la conducción de su equipaje y herramientas. Con este objeto existen establecimientos especiales, en los que puede continuar residiendo, aunque esté sano, si no encuentra colocación, con la condición de pagar cincuenta centavos por día y veinticinco cada niño. Se le busca colocación al inmigrante y la administración interviene en los contratos que él celebre. El que quiera dirigirse a una de las provincias del interior, tiene derecho a ser alojado en el lugar de su



destino por el término de diez días; pero si pretende ir a otro país, no tiene derecho a exigir nada.

Los agentes de inmigración pueden contratar buques especialmente; o bien, y esto es lo más común, convenir la conducción de inmigrantes en buques que al mismo tiempo transportan carga y pasajeros. Estos buques son privilegiados y están subordinados a reglas de policía. El derecho de que gozan, conocido bajo la denominación de privilegio de *paquete*, tiene por objeto acelerar las operaciones de carga y descarga. Al lado de esta concesión, la ley los somete a una inspección y vigilancia, por parte de las autoridades marítimas, que deben velar por la higiene e impedir la conducción de dementes, mendigos, presidiarios y de todos los individuos que puedan ser un peligro para la felicidad y seguridad del Estado.

Hay dos grupos de autoridades creadas para proteger y fomentar la inmigración: en la primera categoría entran los funcionarios encargados de impulsar la inmigración, dividiéndose éstos en una administración central y varias locales. Los de la primera, son los agentes de inmigración nombrados por el poder ejecutivo, que deben residir en el lugar a que han sido destinados, o sucesivamente en los puntos que les indicase el ejecutivo o el departamento central de inmigración. Su misión es hacer una propaganda activa por medio de publicaciones, etc. dar gratuitamente informes sobre el país, a todo el que los solicite, sobre salarios, condiciones, etc., expedir certificados de buena conducta en favor de los que descen





venir, contratar los transportes, vigilar el cumplimiento de estos contratos, pedir a los capitanes de buque lista de los inmigrantes, pagar los pasajes y presentar memorias anuales al departamento central, manteniendo con éste una activa correspondencia. Estas funciones pueden ser desempeñadas, no sólo por los cónsules generales, sino también por los agentes especiales.

Los de la segunda categoría, se subdividen, como hemos dicho, en un departamento general y en comisiones de inmigración locales. El primero tiene estas atribuciones: debe estar en comunicación con los agentes en el extranjero, proyecta reglamentaciones, celebra contratos con empresas de navegación, dirige y provee a la colocación de los inmigrantes, los protege ante los tribunales cuando se trata del contrato de locación de servicios en que ha intervenido, conserva un registro en que se anotan los nombres y colocación de los inmigrantes y redacta una memoria anual.

Las comisiones locales tienen funciones análogas, rinden cuenta de la inversión de los fondos y presentan informes anuales, sobre los que redacta el departamento la memoria general.

En los puntos en que la inmigración tiene ciertas proporciones, existen oficinas especiales de trabajo o colocación, que son independientes de las comisiones locales; en los otros, esas oficinas están al cargo de dichas comisiones. Se han establecido con el objeto de que atiendan a los pedidos que se les hagan, proporcionen a los inmigrantes colocaciones, con arreglo a esos pedidos, intervengan en los contratos de locación de ser-



vicios y anoten todas estas circunstancias en los registros.

Así como hemos dividido en dos grupos a las autoridades creadas con este objeto, debemos hacer una división relativa a los fondos destinados a llenar estos servicios: fondos del departamento central y fondos de las comisiones locales. La fuente de los primeros es formada por las partidas del presupuesto de la nación o por las sumas que debe entregar la Oficina de Tierras y Colonias; por las multas que en caso de infracción se imponen a los buques, a cuyo pago están afectados los cascos de éstos; y por último por las cuotas pagadas por los inmigrantes que residen más tiempo que el señalado en los hoteles de inmigración.

Todas estas entradas se destinan al pago de pasajes, alojamientos, transportes dentro de la República, etc.

Los fondos de las comisiones locales, tienen por origen las suscripciones de las provincias o de los particulares, y los donativos extraordinarios que tanto aquéllas como éstas hagan. Su destino es auxiliar a los inmigrantes y atender a los gastos que sus demás funciones demanden.

*Colonización.* — Según la participación que la administración nacional tiene en el establecimiento de las colonias, éstas se dividen en nacionales, o establecidas por la nación, y protegidas por ella; las últimas se subdividen en dos clases, son fundadas por los particulares o las provincias.

La ley especial determina que los territorios nacionales deben ser divididos en secciones de veinte kilómetros por lado, de cada una de las



cuales se separa una fracción destinada a la población urbana, al ejido del pueblo, y la otra se dedica al establecimiento de chacras. Cada sección se divide en cuatrocientos lotes de cien hectáreas, de las cuales se forman cuatro lotes para el pueblo, que se establecerá en el centro de la sección, siempre que los accidentes del terreno no indiquen otra situación más ventajosa, y setenta y seis para el ejido de la población (artículos 65 a 69 de la ley de inmigración de 6 de octubre de 1876). Mientras ésta no se extiende, el ejido se dedica al pastoreo y establecimiento de bosques que los colonos podrán utilizar, pagando cierta suma a la caja municipal. Las manzanas que componen el pueblo, se fraccionan en solares. De modo que, con arreglo a la ley de colonización, trescientos veinte lotes se dedican a colonias, los cuales son repartidos, dando a cada familia un lote, como después veremos.

Todos los territorios nacionales destinados a colonias, serán divididos en dicha forma, debiendo preferirse los cercanos a poblaciones ya existentes. Esos terrenos podrán ser entregados de dos modos: o por series continuas o alternadas; el primer sistema aglomera la población en ciertos centros; el segundo, da mayor valor a las tierras que quedan perteneciendo al Estado, y es el adoptado expresamente por ley.

Los terrenos nacionales no colonizados, son destinados a uno de estos tres objetos: colonias fundadas por particulares; reducciones de indios cristianos aglomerados en misiones recibiendo cada familia un lote de cien hectáreas; y pastoreo,



en cuyo caso no se enajenan, sino que se arriendan los territorios, bajo la condición de caducar el arrendamiento, si la autoridad quiere después dedicarlos a colonias.

El reparto de las tierras entre colonias se verifica así: un colono puede adquirir hasta cuatro lotes, teniendo los primeros colonos el privilegio de elegirlos. Los primeros cien colonos tienen derecho a un lote gratis, fuera de los que pueden comprar bajo esta condición: ser agricultores y jefes de familia. Los otros lotes se venden a plazos de diez años, que empiezan a correr desde el fin del primer año, debiendo abonarse el pago de la primera anualidad al fin del segundo año, y al precio de doscientos pesos fuertes cada uno. Estas condiciones son, como se ve, muy cómodas y equitativas. Esos lotes se venden, porque con la donación de todos no se conseguiría que los poblaran individuos consagrados por virtud y con decisión al trabajo. Las donaciones atraen a un enjambre de personas inútiles, seducidas por halagüeñas perspectivas, o a una multitud de especuladores que desean adquirir terrenos, en la seguridad de ganar con el mayor valor, que tengan después, en consecuencia del trabajo de los verdaderos colonos, lo que es un inconveniente y bastaría por sí para inutilizar los esfuerzos de la nación y de los particulares en el sentido del engrandecimiento y progreso de los territorios del Estado. Por eso es que todos los pueblos colonizadores desechan actualmente el sistema de las donaciones, con excepción del caso en que sirven de estímulo para atraer a los primeros colonos.



El antiguo sistema español se apartaba de estos propósitos: la regla era la donación.

Los privilegios de los colonos consisten, como hemos dicho antes, en ser conducidos desde su país hasta la República, transportados gratuitamente dentro del país, pudiendo introducir sus herramientas y equipajes libres de todo derecho. En las colonias se les proporciona, además, herramientas, bestias de labor, semillas y víveres durante un año. Esto se les suministra en calidad de anticipos, no pudiendo exceder de la cantidad de mil pesos fuertes por cada colono, los que serán reembolsados en cinco anualidades, que principiarán a pagarse al terminar el tercer año (art. 88 de la ley citada). De modo que el reembolso será hecho dentro del plazo de ocho años y en diez el pago de los lotes de tierra. No se puede menos de reconocer que estas condiciones son ventajosísimas para los inmigrantes. Los lotes vendidos o donados quedan especialmente afectados al pago de su precio y de los adelantos hechos a los colonos (art. 94).

El comisario nacional, encargado de repartir víveres y semillas, preside la organización de las colonias, y tiene que atender los servicios de utilidad pública. Es, en una palabra, la autoridad superior militar y política de la sección. Establecidas que sean cincuenta familias, los colonos nombrarán de entre ellos un juez de paz y cinco municipales; y los mayores de dieciocho años se organizarán en guardia urbana bajo las órdenes del comisario, suministrándoles el poder ejecutivo el armamento y municiones necesarias (artículos



119 y 120). Los primeros colonos están exentos, por último, de todo pago de contribución directa nacional por diez años.

Las provincias pueden fundar colonias bajo la protección del gobierno nacional; pero es claro que también pueden hacerlo por sí mismas. El gobierno federal las auxilia, transportando gratuitamente hasta el punto de su destino a las familias que quieran dirigirse a esas colonias, y contribuyendo con la cantidad de doscientos pesos a los gastos de instalación de cada una de las cien primeras familias, que serán devueltos, como ya lo hemos visto, quedando a cargo del gobierno provincial respectivo su percepción y devolución. Los repartos son hechos por funcionarios nacionales en este caso también; pero el nombramiento de las autoridades políticas corresponde a los gobiernos provinciales (artículos 121 a 126, ley citada).

Los particulares que propongan terrenos para poblar, presentarán en la Oficina de Tierras el plano y los contratos que quieran hacer con los colonos; y en caso de ser aceptables, se les enviará gratis el número de familias que fuese necesario, siendo responsables por el adelanto del pasaje del exterior al país, a cuyo efecto quedan hipotecados los terrenos. Responden de las transgresiones a las leyes sobre la materia, que serán reprimidas con cuotas pecuniarias, a cuyo pago quedan hipotecados los territorios particulares colonizados.

Si una empresa coloniza las tierras nacionales ya mensuradas, sólo se le puede entregar una



sección: la empresa tiene que dar a las primeras familias medio lote, por lo menos, y está obligada a introducir en dos años 140 familias, proporcionándoles víveres, etc., en condiciones de pago cómodas. Si el territorio no está mensurado, se le puede entregar hasta el equivalente en dos secciones, obligándose a introducir en el mismo término doscientas cuarenta familias. Será penada con multa en caso de infracción, a cuyo efecto debe dar una fianza por valor de cuatro mil pesos fuertes, sin perjuicio de la caducidad del contrato de concesión en los casos que hubiese lugar (art. 98).

Las oficinas centrales de tierras y colonias tienen estas atribuciones: llevar un libro de registro de leyes y decretos; registrar las ventas y contratos, donaciones, etc.; vigilar el cumplimiento de éstos; formar estadísticas; presentar memorias anuales, etc. Con este objeto se crea un fondo especial, cuyas fuentes son: la venta y arrendamiento de los lotes rurales; la mitad del precio de venta de los solares de los pueblos; el arrendamiento de tierras de pastoreo, o bosques, viñas, etc., de los territorios nacionales; las multas, los pagos que hacen los colonos y las cantidades que en el presupuesto se han consignado especialmente.

*Correos.* — Su organización compete al gobierno nacional, porque los servicios que están destinados a llenar afectan más el interés general que el particular: son uno de los medios más poderosos para fomentar la unidad nacional, que es uno de los puntos primordiales que tiene en mira



la Constitución. Pero, fuera de esto, comprometen intereses internacionales, y en esta virtud la tendencia moderna es universalizarlos y uniformarlos en todos los pueblos.

Esto no obsta a que las provincias, en casos excepcionales, establezcan líneas de correos provisionalmente entre puntos en que no los hubiera establecido todavía la nación; pero una vez que ésta los funde, las provincias podrán sólo exigir una indemnización por los gastos que hayan hecho.

Los deberes que ese servicio impone son relativos a las administraciones de correos o a los particulares.

Los primeros son los siguientes: recibir las cartas, circulares, etc.; expedirlas, custodiarlas, repartirlas, guardando el más estricto secreto sobre la correspondencia, ya se trate de cartas o de tarjetas postales.

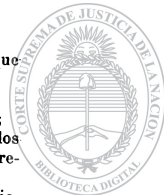
Aún más: les es prohibido manifestar a terceras personas quiénes suelen comunicarse con frecuencia, bajo penas severas, fuera de ciertos casos, de que hemos hablado al tratar de la inviolabilidad de la correspondencia (1).

En virtud del monopolio que ejerce el correo, les está prohibido a los particulares hacer circular privadamente correspondencia; deben pagar una retribución por cada carta o impreso, con arreglo a la tasa de la ley, que puede ser mayor o menor, con tal que no exceda el máximo fijado por la liga de Berna.

---

(1) Véase, tomo I de este *Curso*, página 142. — (*El Editor*).





Ese impuesto varía según las categorías en que está dividida la correspondencia:

- 1.° Cartas o tarjetas postales;
- 2.° Periódicos e impresos no encuadernados;
- 3.° Libros e impresos encuadernados, entre los cuales se comprenden los papeles de música, retratos, grabados, etc.

La regla del monopolio admite estas excepciones:

1.° Puede ser enviada una carta por un mensajero especial;

2.° Cuando no existe una administración puede ir fuera de las valijas, con tal que sean timbradas;

3.° Y respecto de las cartas, circulares, conocimientos, etc., abiertas, que los viajeros llevan en sus faltriqueras.

Las cartas, a su vez, se clasifican en cuatro categorías, según la tasa del impuesto.

1.° Cartas ordinarias; 2.° cartas remitidas por postas; 3.° cartas por expresos; 4.° cartas certificadas.

Las primeras se depositan y entregan, según el uso sin formas determinadas; las segundas se mandan a la administración, que las envía de posta en posta para ser entregadas a un individuo cuya residencia sea incierta o que no se conozca a punto fijo la altura en que se encuentra en un viaje; las terceras son las de carácter urgente, que se entregan en el lugar de su destino por empleados especiales, apenas llegan las valijas; y las últimas, imponen a la administración la obligación de probar al expedidor que las car-

tas han sido entregadas, prueba que se suministra por la firma que los destinatarios ponen en las envolturas de éstas.

La correspondencia se transmite por medio de buques: sólo están obligados a llevarla los que tengan bandera nacional o los que gocen de los privilegios de paquetes, a que nos hemos referido antes.

Estos servicios deben ser compensados, salvo convención en contrario, o que un buque esté subvencionado por un gobierno extranjero.

La administración de correos contrata con los buques la transmisión de la correspondencia; pero pueden sobrevenir conflictos con este motivo, los que se resuelven por árbitros. La correspondencia será entregada a domicilio si tuviere dirección; a falta de ella, se colocan avisos en la administración o en periódicos especiales y se entregan en ella.

Los certificados no se entregan a domicilio; la administración debe avisar a los interesados, que deben pasar a recogerlos por sí o por personas competentemente autorizadas.

Se consideran cartas rezagadas las que, no teniendo dirección o teniéndola ininteligible, o siendo remitidas a personas muertas, sin que los herederos las reclamen, o no teniendo franqueo suficiente, o siendo rechazadas por los destinatarios, permanecieran por espacio de tres meses en la oficina de correos. En estos casos, se procede a su apertura, ante el escribano de gobierno, con el objeto de ser recogidas las letras, documentos, retratos, etc., u objetos de valor que serán



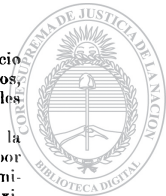
vendidos, depositándose su importe por espacio de cuatro años a disposición de los propietarios, en cuya época ingresarán a las rentas generales de correos.

La República Argentina se ha adherido a la liga postal de Berna de 1874, perfeccionada por el tratado de París de 1878, los que han determinado, si no la uniformidad, por lo menos el máximo que debe percibirse como impuestos; y esto reporta la gran ventaja de que, pagado una vez el franqueo, la carta circula sin recargo alguno por todas las naciones que se adhirieron a la liga.

Se establecieron reglas generales de administración, y se creó en Suiza la Oficina de Unión Internacional, bajo la alta dirección de la administración general de correos de dicho país y sostenida por las mismas naciones, determinando que de cinco en cinco años se celebrarían congresos, con objeto de adoptar modificaciones al tratado de París.

Para concluir, diremos que las administraciones tienen a su cargo la expedición de giros postales, lo que se realiza comprando y vendiendo letras por valor que no baje de un peso fuerte, ni exceda de veinte, las que serán satisfechas en otras administraciones.

Su objeto es facilitar la transmisión de los impresos y cartas.





## CAPÍTULO XVI

INSTRUCCIÓN PÚBLICA. Papel del gobierno nacional en su régimen:  
Instrucción primaria. Secundaria. Superior.

La Constitución argentina habla en tres artículos de la instrucción pública. En el artículo 5.<sup>o</sup> dice que “el gobierno federal garante a cada provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones”, bajo ciertas condiciones, entre las cuales se encuentra el desarrollo y fomento de la educación primaria. En el artículo 67, inciso 16, enumera entre las atribuciones del Congreso Nacional, la facultad de “proveer lo conducente a “la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general “y universitaria”. Y por último, en el artículo 14 garante a todos los habitantes de la nación el derecho de “enseñar y aprender”, estableciendo, en consecuencia, la libertad de enseñanza (1).

¿Cómo se concilian las dos primeras disposiciones? Podría sostenerse *prima facie*, que hay entre ellas contradicción, pero esta impresión desaparece cuando se examina bien el punto. Es un hecho que en la República era absolutamente indispensable levantar el espíritu del pueblo, difundiendo las luces, en la época en que fué dictada la Constitución; como es un hecho también

---

(1) Véase, tomo I de este *Curso*, Capítulo VII. — (El Editor).



que esa necesidad subsiste, puesto que aun en la provincia de Buenos Aires, a pesar de ser la más adelantada y la que se ha preocupado más de la instrucción, no reciben educación tres cuartas partes de los niños. Y esta desventajosa situación, es aún más notable en las provincias, por dos motivos: las provincias cuentan con menos recursos y la población está en ellas menos aglomerada que en Buenos Aires. Buenos Aires, sin contar a la capital, tiene setenta centros de población, varios de los cuales encierran más habitantes que la mayor parte de las capitales de provincia, si se exceptúa a Córdoba.

La educación puede fomentarse de varios modos: por la sociedad, lo que es posible en un país culto y rico; por la sociedad auxiliada por el Estado, o simplemente por el Estado. Lo primero no se realiza entre nosotros; no somos ni bastante ilustrados, ni bastante ricos. Era, pues, necesario que la nación contribuyera por los medios a su alcance; y la Constitución confiere simultáneamente esta atribución al Estado general y a los Estados provinciales.

El Congreso sólo tiene derecho para dictar reglamentos generales, aplicables únicamente a los establecimientos que la nación funda y costea. De otro modo, violaría directamente la libertad de enseñanza. Debe, además, ejercer dicha facultad sin trabar ni impedir que las provincias hagan prácticas las atribuciones que concurrentemente con él tienen a este respecto, porque es un principio que las provincias gozan de los derechos garantidos por la Constitución (art. 5°).



Los establecimientos de educación que la nación ha creado son éstos: 1.° la Universidad de Córdoba, compuesta de la Facultad de Derecho, Medicina y Ciencias Exactas, y una Facultad de Humanidades rudimentaria. Existen Facultades de Derecho en Tucumán y Entre Ríos, donde están anexados al Colegio del Uruguay, etc.; 2.° los Colegios de Humanidades, las Escuelas Normales.

La nación funda y costea colegios, o bien ayuda a las provincias, por medio de subvenciones, si lo solicitan, con tal que cumplan con el artículo 5.° y que los vecindarios cooperen por su acción directa al sostenimiento y difusión de la enseñanza primaria. Tal es lo establecido por la ley de subvenciones de la nación, por cuyo medio, influye la autoridad nacional para que todas las provincias lleguen, en punto a la educación general del pueblo, a establecer el sistema que los norteamericanos llaman de *educación común*.

Entre este sistema y el de la educación establecida por el Estado hay no poca diferencia. La iniciativa, la responsabilidad y el gobierno corresponden, bajo el primer sistema, a los padres de familia de cada circunscripción escolar, constituida en entidad jurídica con funciones y capacidad civil y administrativa reconocidas por la ley. Bajo el segundo sistema, los niños son pupilos de la escuela, los padres pupilos del gobierno, los municipios educacionales, pupilos del Estado; y aunque con menos grosería que en España, el papel capital de la familia, queda des-



truido por el imperio social y absorto en él. Un buen sistema de educación común es complementado por un plan de rentas especiales y seguras, que libre a las escuelas de las oscilaciones que sobre el erario público suelen producir las novedades, las negligencias y los desacuerdos de los poderes públicos. La adopción de este régimen afianzaría esperanzas muy lisonjeras si el principio que lo inspira hubiese sido, o fuese hoy mismo, conscientemente aplicado en toda su extensión. Infortunadamente esto no sucede.

Tiene el Estado funciones que le son inherentes, y que, por lo tanto, determinan atribuciones permanentes, inseparables de su esencia como un atributo necesario; pero suele ejercitar otras que no le cuadran, sino por accidentes pasajeros, y que consiguientemente tan sólo envuelven facultades limitadas y temporales. A esta segunda categoría pertenece su intervención en la enseñanza. El papel del Estado en materia de enseñanza es puramente subsidiario. En ciertos grados de cultura, embrionarios o subalternos, lo legitima la necesidad; pero conviene arreglarlo de suerte que no degeneren en permanente y opresor. La enseñanza pertenece al radio de la acción libre de la sociedad. La libertad de enseñanza, garantizada por el artículo 14 de la Constitución será un engaño, mientras sea entendida de otra manera; y que es mal entendida, lo prueban algunas disposiciones de la Constitución misma, como aquella que confiere al Congreso la facultad de dictar programas de enseñanza, pasando



a los cuerpos políticos una función que naturalmente incumbe a los centros científicos de la nación; y a la par que esas disposiciones de regla de la gratuidad de la enseñanza, falsa y contradictoria con el régimen de la *educación común* en cuanto afecte a la instrucción primaria, y perniciosa en sumo grado, respecto de la enseñanza superior, por cuanto envuelve una extorsión financiera que grava al pueblo en favor de pocos privilegiados, y anula en el dominio de las cosas positivas, la libertad de enseñanza, aún considerada bajo el punto de vista mezquino prevalente en casi toda Europa continental hoy día, haciendo imposible la competencia de las escuelas y facultades libres, con las escuelas y facultades del Estado.

Que el sistema de la *educación común* no constituye el *desideratum* más elevado de las naciones en esta materia, parécenos cosa obvia, sobre todo cuando en sociedades complicadas por la coexistencia de familia, de diversas profesiones religiosas, se advierte la impotencia de la escuela para cooperar a la obra sustancial de la educación moral. No obstante, es régimen transitorio que conduce a la organización natural de la enseñanza.

Respecto de los Colegios y Facultades, los errores constitucionales y legislativos son más crasos. La libertad, en la esfera de la enseñanza superior, no ha encontrado hasta hoy ni aún un elemento rudimentario que la apoye y la desenvuelva. Entretanto, es necesario decidirse por uno



de los extremos de esta alternativa: si ha de prevalecer en la República Argentina la política absorbente y centralista de los antiguos, o la política que asegura a las sociedades un régimen de libertad, es decir, condiciones de desarrollo natural y actividad.



## APENDICE A

(COMPLEMENTARIO DEL CAPITULO VI. TERCERA PARTE)



### La Capital (1)

Se pregunta si una república federativa puede ser organizada sin tener una capital permanente.

Hay quien responde que sí, y arguye con el ejemplo de Suiza.

Todo lo que de este dato puede, procediendo lógicamente, deducirse, es que determinadas y especialísimas circunstancias concretas son capaces de modificar las reglas generales envueltas en la doctrina federalista.

Si el federalismo es una teoría de gobierno, es decir, si contiene principios absolutos que le explican,— importa, para resolver con acierto el problema constitucional planteado, determinar si implica o no implica la necesidad de una capital.

Si la resolución es afirmativa, un ejemplo no basta para destruirla.

Añadimos que debe ser afirmativa si se discurre con exactitud.

El federalismo es una doctrina. Consiste en la subdivisión del gobierno por el reconocimiento del papel funcional que corresponde a cada núcleo de soberanía, esto es, a cada centro específico de intereses y de relaciones.

---

(1) *El Argentino*, Junio 9 de 1874.



Siguese de aquí, que la fracción del gobierno revestida con encargo de dirigir los intereses generales, prescindiendo de lo que tengan de brusco, de transado y de incompatible los intereses parciales, no puede funcionar sino en cuanto está exenta de toda presión local, de toda influencia egoísta, de cualquier opinión eversiva de la solidaridad nacional que ella condensa y encabeza.

Luego, en el terreno abstracto, la necesidad de una capital para el ejercicio positivo de la soberanía de la nación, no puede ser puesta seriamente en duda.

El argumento empírico apoyado en el ejemplo de Suiza no aniquila la fuerza de este raciocinio; y aun cuando quisiéramos salir del campo científico para preocuparnos tan sólo de lo experimental, agregaríamos que el dato alegado es igualmente impotente para resolver en el sentido propuesto la cuestión argentina.

Un hecho político puede ser un estímulo y un valioso antecedente de autoridad para allanar dificultades en la organización de los gobiernos, cuando la complejión social del país en el cual se trata de aclimatarlo, le hace tan adecuado en él como lo sea en el país del cual se presume trasladarlo.

Pruébese la identidad social de la República Argentina y de Suiza, y aceptaremos de buena gana el consejo de imitar su ejemplo en este punto primordial de organización.

Esta invitación derrota.

La geografía, la estadística y la historia hacen imposible aceptarlas ni aún para dar una base hipócrita a los raciocinios.

En conclusión, es tan falso el argumento en abstracto como en concreto.

Estamos, por lo tanto, solos frente a la doctrina, envueltos en las realidades de nuestra sensibilidad, y urgidos por el problema que reviste en nuestro país singulares asperezas.

He aquí el punto de partida.

Un gobierno nacional expuesto al embate de las influencias seccionales corre uno de dos peligros:



O arrostra una lucha permanente contra las pasiones afocadas en el centro en que reside; y entonces su existencia es una serie de combates que le embarazan, envenenan el corazón de sus agentes y fomentan semillas de discordia:—o se subordina a las pretensiones que le rodean; y entonces es un gobierno negativo, que abdica sus derechos, inmolando sus responsabilidades y aniquila el contrapeso institucional entregando el país en manos de una de sus facciones.

Sobre este modo de discurrir se establece perentoriamente la necesidad de una capital libre de los consejos que el interés, pasiones malsanas, hábitos arraigados y preocupaciones indelebles o arrogancias agresivas, pueden tomar formas en la opinión dominante de localidades que traen una individualidad histórica y económica, emanada de los orígenes y desarrollo de la nacionalidad.

Tal es el caso positivo de la República Argentina.

Hoy día se dobla bajo el peso de su cabeza.

Insistiremos más tarde en demostrar que peligra ser absorbida por la provincia de Buenos Aires (1)

Y excitamos la reflexión tranquila de los hombres imparciales.

Respondan, puesta la mano sobre el corazón, si median o no entre esta provincia y el resto de la nación, diferencias de carácter, de tendencias, de riquezas, pretensiones y formas de opinión, que conservan, aunque reducido, el viejo antagonismo de porteños y arribeños, susceptible de tomar de nuevo acentos y fuerzas abominables.

Si es así, y no lo podéis negar, tampoco se ocultará a vuestra vista, que la nación no puede ser permanentemente gobernada desde Buenos Aires, porque, o el gobierno nacional ha de luchar contra Buenos Aires, y en ese caso no podrá gobernar, a menos de atizar

---

(1) Véanse los apéndices J, K y L del tomo anterior de este Curso, páginas 338, 357 y 369. — (N. del E.)



la anarquía, o se subordinará a Buenos Aires, destruyendo en este otro caso, el federalismo.

Ahora bien: aceptada la urgencia del problema, es de rigor dilucidar los medios de resolverlo.

Cuatro han sido sugeridos, prescindiendo de dos transitorios, el de 1825 y el de 1862.

1.º La Capital en un centro de población de la provincia de Buenos Aires;

2.º La Capital en el Rosario;

3.º La Capital en Córdoba;

4.º La Capital en una ciudad nueva y nacional, formada como Wáshington, a salvo de diferencias de capacidad política que le da la Constitución federal argentina.

El primero no es aceptable, porque es un expediente y no una solución.

Un centro poblado de la provincia de Buenos Aires es un foco de los intereses característicos de la provincia entera.

Si su debilidad relativa le hace menos temible, será ésta una circunstancia accidentalmente favorable, pero destruida para el futuro por el incremento que su papel político apresurará, y en los presentes, por las mil condiciones que hacen ceder lo débil delante de lo fuerte.

Solicitada la Capital por dos fuerzas: la de la nación y la de la provincia, prevalecería en ella la de la provincia, mediante el arraigo de las relaciones locales, cuya influencia no podría destruir un cambio brusco en las afinidades del grupo, vigorizadas en un sentido por el interés harto más eficiente que la conciencia de sus nuevos deberes y su nueva dignidad.

Inconvenientes análogos tienen otros dos.

El Rosario es ciudad hecha bajo el momento de miras egoístas.

Es ciudad del litoral.

Convertida en Capital, estorbaría la acción del gobierno por ser órgano de un elemento seccional discordante antes y ahora de los intereses comunes de la nación.



Córdoba es el núcleo tradicional del interior en su antagonismo con el litoral.

En consecuencia, cualquiera de las tres proposiciones indicadas modificaría transitoriamente la condición actual de las cosas, pero la perturbaría sin resultado positivo en lo porvenir.

O cambiaría el centro de acción del interés que hoy día tiende a prevalecer, o alteraría el equilibrio entre los intereses seccionales exaltando al que peligra ser postergado.

De una u otra manera, el gobierno no sería nacional. Queda otro medio.

Teóricamente es el único aceptable.

En el terreno positivo es el único eficaz.

¿Pero es inmediata y fácilmente realizable?

¿Durarían las formas orgánicas de la nacionalidad si las autoridades federales no se hubieran guarecido hace doce años en Buenos Aires, de las conflagraciones anárquicas del interior?

¿El desarrollo económico de esta provincia, asiento desde entonces de los poderes públicos, no es una garantía de orden, que explica bastante la estabilidad política que por primera vez disfrutamos en un período tan largo, y no sería acometer una aventura temeraria perderla en busca de un perfeccionamiento de las instituciones, tal vez prematuro?

Y a estas interrogaciones, cuyas respuestas nos abstendremos de dar, debemos añadir otra, referente a si será posible transportar a la ciudad creada para Capital, el número de hombres suficientes para formar el personal de la administración nacional.

Un rey de Nínive, amedrentado por Jonás obligó a todo ser vivo a levantar una oblación penitente para salvar su pueblo. Diez justos le salvarían del azote. No los había en Pentápolis, y sucumbió.

¿La abnegación patriótica habrá modelado en la República Argentina más numerosos y más viriles caracteres?

Tampoco responderemos.

## APÉNDICE B

(COMPLEMENTARIO DEL CAPÍTULO VII, TERCERA PARTE)

**Comparación de los preámbulos de las Constituciones de Suiza, Estados Unidos, Colombia, Venezuela y República Argentina. (1)**

He aquí cinco Constituciones representativas, republicanas y federales, la de Suiza, la de Estados Unidos de Norte América, la de Colombia, la de Venezuela y finalmente la de la República Argentina. Leo el texto en que se declaran los propósitos de cada cual y que, aparentemente, apenas difieren entre sí:

1.—Suiza—... “consolidar la alianza de los confederados; conservar y aumentar la unidad, la fuerza y el honor de la nación Suiza...”

2.—Estados Unidos—... “formar una unión más perfecta, establecer la justicia, consolidar la paz doméstica, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad...”

3.—Colombia—“Los Estados... se unen o confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una nación...”

4.—Venezuela—“Las Provincias... para formar una nación libre y soberana...”

5.—República Argentina—... “constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar ge-

---

(1) *La Revista de Derecho*, año 1876.



neral y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino".

La semejanza es vivísima. Dudo, no obstante, que haya más de una palabra que esté empleada en sentido idéntico, que exprese exactamente el mismo designio, obedezca el mismo móvil y provea a la misma necesidad social en todos los textos transcritos. Comparo en el terreno de la historia, y comenzaré por lo más divergente.

Ante todo, la *Suiza*. Es conocida su evolución durante un período de veinticinco siglos. Poblaciones, cuyo origen no han determinado las indagaciones históricas, conquistadas, deprimidas, mezcladas, aumentadas por largas series de guerras y colonizaciones, se sublevan en tiempo de Guillermo Tell contra la hegemonía alemana, y forman entre 1315 y 1513, una confederación de trece Estados, divergentes entre sí por sus razas y por sus Constituciones parciales, y reconocida ante el derecho público europeo por el tratado de Westfalia (1648).—Las guerras de la República francesa la transforma y la divide, convirtiéndola en dos repúblicas unitarias, la República Cisalpina y la República de Helvecia (1798) destruidas más tarde por Napoleón (1803) y rehechas bajo la Constitución Cantonal que mutiló la nacionalidad suiza, al mismo tiempo que reformó los privilegios sociales y el derecho feudal en los cantones. La ocupación militar hecha por los gobiernos coligados contra Napoleón, sirvió de punto de apoyo a la reacción de todos los antiguos privilegios y de las instituciones vetustas, sostenidas por intereses que no se plegaban de buena gana a las reformas (1813); y el Congreso de Viena reconstituyó la Confederación en sus formas precedentes y reintegró el territorio, compuesto desde entonces por el de los veintidós cantones (1815). Finalmente, la nación cede al movimiento igualitario condensado en la dieta de Berna (1831), y se constituye en 1848 por medio del instrumento solemne cuyo preámbulo acaba de leerse.—Quiere decir, en consecuencia, que al mencionar como





otros tantos objetos primordiales de la Constitución, la unidad, la fuerza y el honor de la nación suiza, alude a su papel y su carácter ante el derecho internacional, en lo cual difiere de la Constitución argentina, cuyos designios afectan principal y casi exclusivamente la organización interior y el orden político y civil de la sociedad.

No es ésta la oportunidad de reducir a sus justas proporciones el testimonio de admiración, a menudo exagerado, que todos los publicistas liberales tributan a las instituciones de los *Estados Unidos* de Norte América. Aunque las costumbres políticas de esa gran nación sean inferiores a sus principios cardinales de gobierno y decaigan rápidamente en una corrupción lamentable, es no obstante, forzoso reconocer que lleva grandes ventajas relativas en la inteligencia y la práctica de la libertad política, a las repúblicas latino-americanas; y como tales ventajas no emanan de una superioridad de raza ni del influjo particular de las creencias religiosas que amoldan las sociedades disciplinando los caracteres y las fuerzas colectivas, es menester atribuir las a sus antecedentes históricos, que a la vez explican los propósitos formulados en el preámbulo de su Constitución, diversos de los que preconiza la argentina, a pesar de la semejanza de sus términos.

Los ingleses no han sido superiores a ningún otro pueblo conquistador y colonizador respecto de los medios empleados para consolidar la soberanía británica sobre territorios y razas de bárbaros. Han excedido, sin embargo, a la mayor parte en su cordura para organizar las sociedades coloniales. El estudio de las colonias del Cabo de Buena Esperanza, del Canadá y de Australia, basta para probarlo concluyentemente.

Deben esta superioridad al vigor de sus instituciones representativas, conservadas en medio de la ruina de todas las antiguas monarquías templadas de Europa, merced a dos circunstancias: la una, esclarecida por Macaulay, es la dirección de sus relaciones internacionales que estorbó a la monarquía robustecerse con el poderío y los esplendores del imperialismo militar; la



otra es la alianza que recelos comunes han mantenido entre la masa popular y las clases privilegiadas, dirigida a impedir desarrollos enfermizos, igualitarios pero despóticos, de la potestad real. Implantaron sin violencia (*self-government*) en sus colonias de América, como producto natural y condición necesaria de las libertades británicas, terminando por absorber en instituciones, aproximadamente idénticas, las infinitas variedades sociales de sus establecimientos, aunque difirieran primitivamente entre sí tanto como la tolerancia y el espíritu piadoso y fraternal de Marylandia con el fanatismo acerbo y agresivo de los puritanos de Massachusetts. Una rapidísima descripción de los gobiernos coloniales de América del Norte ilustrará el asunto.

Eran éstos de tres categorías: gobiernos provinciales, gobiernos de propietarios y gobiernos de cartas (1).

Las colonias que tenían un gobierno provincial podían darse leyes locales con tal que se conformaran sustancialmente con la legislación inglesa, en garantía de cuya conformidad se reservaba la corona un poder de revisión y censura. El gobierno estaba distribuido en tres ramas: un poder ejecutivo ejercido por un gobernador o capitán general de elección real; un poder legislativo compuesto de un consejo (como si se dijera de un senado), cuyos miembros eran elegidos por la corona, y de una asamblea de representantes de los propietarios y plantadores; finalmente, de un poder judicial, cuyos magistrados eran elegidos por el gobernador de acuerdo con el consejo (2).

La autonomía de los gobiernos de propietarios emanaba de derechos conferidos por la corona a particu-

---

(1) Las trece colonias que existían en la época de la emancipación se dividían por su régimen de gobierno, como sigue: *siete* tenían gobiernos provinciales (New-Hampshire, New-York, New-Jersey, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia); *tres* gobiernos de propietarios: (Marylandia, Pensilvania y Delaware), y *tres* gobiernos de cartas: (Massachusetts, Rhode Island y Connecticut).

(2) El gobernador era responsable y justiciable ante el consejo, el cual podía deponerle y reemplazarle provisionalmente.



lares o compañías, según los cuales la corporación de propietarios de cada colonia investía los poderes de un condado palatino (1). Bajo este sistema, las colonias disfrutaban pleno derecho electoral, legislativo, ejecutivo y judicial, y alguna, como Delaware, estaba exenta del derecho censor de la corona en materias legislativas.

La más democrática de las formas institucionales era el gobierno de cartas. Se asemejaba en su estructura externa a los gobiernos provinciales, pero la asamblea era, donde ella imperaba, elegida popularmente: en Massachussetts el consejo era elegido anualmente por la asamblea; y en Connecticut y Rhode Island eran renovados cada año por el voto del pueblo, la asamblea, el consejo y el gobernador. De tan sencilla exposición de las franquicias conferidas a las colonias angloamericanas, se desprende en primer lugar, que la forma republicana no ha sido en su seno un producto revolucionario, sino natural desenvolvimiento de instituciones congénitas a la sociedad, y que la labor política subsiguiente a la independencia no ha debido ser demoleadora, sino conservadora, si para consolidar la libertad civil y política, más que crear, han necesitado los angloamericanos, desarrollar. Otra consecuencia se desprende a la vez, que afecta más directamente el punto que nos ocupa. Las trece colonias fundadas unas por cartas reales, otras por compañías, éstas por emigrados religiosos, aquéllas por aventureros, cuales conquistados de manos extranjeras, cuales formados por expansión de colonias primitivas, ya de carácter confesional, ya de carácter exclusivamente económico, — riquísimas de actividad en el movimiento de la vida comunal, con un organismo de gobierno completo y legislaciones particulares y divergentes, nada tenían común, fuera de la analogía de sus instituciones, su

---

(1) El palatinado investía al agraciado dentro de sus dominios, con iguales derechos que el monarca dentro de su palacio: *regalem potestatem omnibus*; Blackstone, *Introducción*, (sección 4.ª).



lengua y los intereses en que las vinculaban las condiciones del territorio que poseían.

Así que tan sólo para proveer a necesidades circunscritas y transitorias, habían ensayado de tarde en tarde alianzas efímeras, como la unión de Nueva Inglaterra en 1643 y el Congreso de 1754, no obstante haber sugerido Franklin, en el último, la conveniencia de formalizar esta alianza. Sólo nueve colonias concurrieron al de 1765 para protestar contra las invasiones del parlamento; de manera que la uniformidad de su vida política comienza en 1774 con el Congreso de Filadelfia, y en 1776 con la declaración de la independencia. El objeto de la confederación organizada por los artículos de 1777, era robustecer por la amistad estrecha y perpetua de todos aquellos Estados soberanos, la independencia y la integridad de cada uno para dar solidez y mejorar en lo porvenir las libertades tradicionales y consuetudinarias que constituían su derecho positivo. Acreditó la experiencia muy pronto que la confederación era insuficiente para dar a los Estados colectivamente todo y respetabilidad internacional que esudara la paz interna; y la Constitución de 1789 tuvo por designio perfeccionarla para asegurar en beneficio de los contemporáneos y sus descendientes las franquicias y derechos que en su primera forma no garantizaba bastante. Luego, cuando el preámbulo de la Constitución dice: “formar una unión más perfecta”, expresa distinto designio que la Constitución argentina cuando declara proponerse “constituir la unión nacional”; y cuando promete “asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad”, tiene en mira la libertad externa, la independencia nacional, y el sistema de instituciones desenvuelto en su seno y consolidado en lo presente y en lo porvenir para la nación política,—a diferencia de la Constitución argentina, que preconiza su anhelo de adquirir, a impulsos de una reforma capital en todos los restos de la vida civil, los beneficios de la libertad en su sentido ideal y filosófico, “para los contemporáneos y sus descendientes”, y (lo que determina definitivamente el carácter diferencial de ambos textos),—“para todos



los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”.

Los destinos políticos de *Venezuela* y de *Nueva Granada* se identificaron en una crisis suprema bajo el genio imperioso de Bolívar. Ambas repúblicas, al recobrar su individualidad, una vez abolida la Constitución de Angostura y disipada la fascinación primera del glorioso caudillo, han arrastrado una tradición común a todas las sociedades hispanoamericanas, pero se distinguen por rasgos especiales, y se diferencian, aún entre sí mismas, por antecedentes particularísimos. Desde diciembre de 1811, y no obstante la dictadura de Miranda, *Venezuela* ha marchado con irresistible inclinación a organizarse federativamente; y después del ensayo híbrido de 1830 y la dictadura de Monagas, los trastornos y la reacción unitaria de 1858, la nación dispersa ha consagrado, al recobrar su unidad, un federalismo exagerado fundado en la soberanía perfecta de las provincias, adulterando la índole de las instituciones norteamericanas con la doctrina de los *demócratas*, sin consultar suficientemente ni el mérito intrínseco de esta miscelánea bastarda, ni el carácter y las aptitudes propias del pueblo que la compone.

Con iguales defectos la Constitución de *Nueva Granada*, hoy *Estados Unidos de Colombia*, aunque bajo muchos puntos de vista ceda al arrebato idealista de los políticos bogotanos, tiene más hondas raíces en el organismo social y más sólidos fundamentos históricos. Ni el primer movimiento revolucionario contra España, ni la declaración de la independencia fueron actos nacionales de *Nueva Granada*, sino resoluciones parciales de las provincias que negaron en 1810 a la capital el derecho de comprometerlas en la revolución, procedieron aisladamente a formar sus gobiernos provinciales, y aisladamente también declaráronse Estados independientes entre 1811 y 1814. Fracasó el primer congreso general, y a fines de 1812 todos los Estados, imitando el ejemplo de Cundinamarca, habían sancionado sus Constituciones particulares. Fueron necesarias las angustias de la reconquista española para disminuir las obstinadas resistencias encabezadas por



Cundinamarca, a toda consolidación de un poder nacional y vigoroso, y disuelta la unión colombiana en 1831, la nación oscila entre reacciones autoritarias y radicales, ensayos precarios de concentración y expansiones irresistibles de todas las fuerzas eversivas y particularistas replegadas, pero no destruidas, bajo la presión dictatorial. El antecedente, para mayor número simpático, entre los que podían dar asidero a una solución política en luchas tan complicadas, sobre todo por la multiplicación de los Estados, hecha en forma anómala bajo la autoridad del Congreso de 1855, era el acta de la Confederación de 1811, calcada sobre los artículos norteamericanos de 1777. Ella inspiró el ensayo de 1858; pero nuevas turbulencias, facciosas más bien que políticas, tornaron a dispersar los Estados, a quienes finalmente la fatiga trajo a más nobles consejos, y comenzando por celebrar pactos parciales en medio de la guerra civil, terminaron por aceptar la Constitución de Río Negro, que la dictadura de 1867 no consiguió destruir. Entretanto, si Colombia y Venezuela difieren entre sí, tienen a la vez condiciones comunes que explican la identidad de las cláusulas de su ley fundamental en que consignan el carácter y los objetos del gobierno federativo que establecen. La claridad de los textos excusa de comentarios. Una y otra Constitución son pactos de alianza entre Estados soberanos, que se complacen en llamarla perpetua sin darle consistencia jurídica, y que crean un gobierno común para imprimirle formas externas, y le confieren autoridad para garantizar "su seguridad exterior".

La historia constitucional de la *República Argentina* resultará de numerosos estudios fragmentarios en que más adelante necesitaré detenerme; (1) pero es forzoso indicar aquí el rasgo general que le imprime una fisonomía particular. Los problemas de transformación interna de la sociedad se han mezclado sin cesar con los de organización gubernativa, y los ensa-

---

(1) Principalmente en el Capítulo VI, Parte 3.<sup>a</sup> de este Curso.  
— (N. del E.).



yos nacidos de una iniciativa consciente, han tendido a apoyar en una sola estructura política, la eliminación de todas las trabas inveteradas de la libertad civil y la adquisición de todos sus elementos instrumentales; en una palabra, a emancipar las fuerzas sociales y devolverles su movimiento vital. Traía la República un mal originario. Aún igualada España, en buena justicia histórica con otras naciones como conquistadora, no merece ser absuelta de sus errores y culpas como colonizadora. Inmoló la personalidad, el derecho y los intereses de sus colonias, bajo un egoísmo sórdido, desaconsejado y soberbio, acumulando leyes y condiciones sociales deprimentes, que conservaban los pueblos en total incapacidad para un régimen de gobierno liberal. Los designios reflexivos de las clases cultas, pudieron encontrar apoyo en la pasión de las muchedumbres, pero no redimirlas súbitamente; y de aquí las lentitudes y las peripecias de nuestra dramática elaboración política, en la cual germinaban y se movían fuerzas orgánicas, al mismo tiempo que estallaban fuerzas parásitas que amedrentaban los espíritus más enérgicos y más convencidos especulativamente de la excelencia de las instituciones republicanas. La Asamblea de 1813, muchos de los instables estatutos patrios sancionados y destruidos de 1811 a 1815, el Reglamento de 1817 y la Constitución de 1819, reflejan la preocupación tenaz en los espíritus, del doble designio revolucionario, y el aflictivo estado moral de una sociedad empeñada en establecer un orden jurídico sin antecedentes, ni cooperación leal de parte de la mayoría, y atormentada, para que la crisis fuera completa, por desconfianzas y recelos crecientes en sus regiones superiores, hacia la masa turbulentamente emancipada. La disolución de 1820 consolidó el resultado genuino y durable de aquel período: la democracia; pero resuelta esta faz de la contienda, quedaba todavía intacto lo cardinal del problema. Las clases directrices, unánimes en su tarea civilizadora, se fraccionan respecto de la cuestión constitucional, y sus luchas, complicadas con las parásitas que se robustecían con su propio ejercicio y el orgullo de recientes victorias, son



transportadas del terreno político al de la revolución, cambian de instrumentos olvidando la controversia de la tribuna por las asechanzas de la intriga, degeneran con pasmosa rapidez y se desenlazan en la tiranía de Rosas. La abominación triunfante paraliza la vida social; pero al punto de recobrarla, la nación organiza su gobierno, para acometer con nuevo impulso y el fecundo consejo de una experiencia terrible, los empeños que inspiraron en 1810 a la generación revolucionaria sus gloriosos arranques. Así, la Constitución Nacional crea un gobierno y un sistema de instituciones para "constituir la unión" de la noble patria dispersada por la anarquía, una por su ley intrínseca, por su espíritu y por su tradición, haciendo de ellos el instrumento cardinal de todas las reformas civiles, políticas y económicas sustancialmente formuladas en su texto, y la garantía suprema de "la libertad" en cuyo amor derramaron los argentinos su sangre en la mitad del continente, "de la paz interior" perpetuamente turbada por la demagogia o el caudillaje, de "la justicia" siempre ansiada y jamás conseguida, del derecho y del bien para "todos los hombres del mundo que quieran habitar nuestro suelo". Con tales designios reviste este sistema de instituciones con tres caracteres principales: el gobierno que crea es *republicano*, es decir, fundado en la autoridad de la nación orgánica; es *representativo*, es decir, ejercido por funcionarios investidos con atribuciones limitadas, bajo responsabilidades positivas, y finalmente, es *federal*, es decir, compartido en diversas jurisdicciones, determinadas por la existencia histórica y legal de las provincias, y por el carácter peculiar de las materias de gobierno, según que requieran ser dirigidas uniformemente en la nación, o entregadas al arbitrio particular de cada grupo con capacidad para regirlas.

---



## APÉNDICE C

(COMPLEMENTARIO DEL CAPÍTULO XII, TERCERA PARTE)

**Intervenciones (1)**

## I

En discusión el artículo 123 sobre las atribuciones del poder legislativo que dice: "Autorizar al poder ejecutivo para requerir la intervención nacional en los casos previstos por el artículo 6.º 1.ª parte, capítulo único de la Constitución Nacional". Fué sostenido por los señores Sáenz Peña y Estrada, y combatido por los señores Ocantos y Alsina. Sesión de 16 de Agosto de 1872.

SEÑOR ESTRADA.—El artículo 6.º de nuestra Constitución Nacional no es el correlativo a la Constitución de los Estados Unidos, porque no habla de intervención; pero habla de protección que la "Nación" presta en tales casos. En el artículo relativo a la intervención, la Constitución de los Estados Unidos dice que la requisición debe ser hecha por el poder legislativo o por el poder ejecutivo, cuando aquél no pueda ser convocado. Nuestra Constitución dice que la requisición ha de ser hecha por las autoridades constituidas cuando se necesite del auxilio de la "Nación", para sostenerlas o restablecerlas, etc.

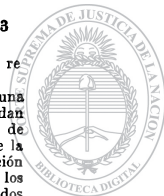
A mí me parece que atendiendo a los antecedentes que tenemos sobre esta materia y al espíritu mismo de la Constitución, no hay por qué rechazar el artículo propuesto por la comisión.

La provincia puede muy bien establecer que sólo a esa autoridad confiere el poder para requerir la intervención

---

(1) *Debates de la Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires. 1870-1873.*





cuando el peligro de la sedición o de la rebelión lo reclamen.

Ahora en cuanto a que el poder judicial puede alguna vez estar en peligro de que sus miembros no puedan administrar justicia, yo creo que ese peligro no ha de venir, porque no viene generalmente de los efectos de la sedición o de la rebelión; puede venir no por la acción de un movimiento popular sino por desorden entre los mismos poderes públicos; es decir, por abusos cometidos por los hombres constituidos en autoridad que hacen mal uso de las facultades que les acuerda la Constitución para destruir la forma republicana de gobierno. Pero entonces es el caso de la intervención según el texto expreso de la Constitución Nacional, y no necesita ser requerida.

Hay cuatro casos de intervención que están establecidos en el artículo 6.º.

El gobierno federal interviene para garantizar la forma republicana de gobierno, es decir, para estorbar que ninguna rama del poder público, cese en el ejercicio de sus funciones, o para repeler invasiones.

En estos dos casos se puede solicitar la requisición por los poderes públicos, para restablecerlos o reponerlos.

El tercer caso es cuando tiene lugar una invasión de una provincia a otra, y el 4.º es cuando tiene lugar alguna perturbación interna.

Después habló el señor Ocantos, insistiendo en sus opiniones y poniendo el ejemplo del caso en que la legislatura estuviera imposibilitada, por falta de quórum, para dar su acuerdo al poder ejecutivo. — Replicó el señor Estrada.

SEÑOR ESTRADA. — Le observaré únicamente al señor convencional, que el hecho de derrocamiento del poder ejecutivo no estorba de ninguna manera a pedir la intervención, puesto que el texto del artículo 6.º acuerda esa facultad no solamente a las autoridades que están amenazadas, sino a las que están depuestas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o invasión de otra provincia.



Resulta, pues, que el gobernador, aun cuando haya sido depuesto por la sedición, puede ejercer la facultad de pedir la intervención.

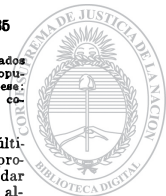
Dice también el señor convencional, que no debemos en manera alguna separarnos del texto del artículo 6.º, por el cual se establece que corresponde a las autoridades constituidas requerir la intervención y que nosotros debemos decir lo mismo.

Es necesario penetrar un poco en la mente del artículo 6.º.

Cuando el artículo 6.º de la Constitución Nacional dice que no puede el gobierno federal intervenir en una provincia en caso de sedición o invasión de otra provincia, sino se requiere la intervención de ella porque se crea que es tan capaz de sostener el orden legal que se basta a sí misma para repeler a los perturbadores de la paz pública; de manera que sólo en el caso de que los poderes públicos fueran incompetentes, pueden hacer uso de la garantía que la Constitución Nacional les ofrece. Por consiguiente, ese artículo no es en manera alguna limitativo de las facultades de los poderes públicos de la provincia; por el contrario, él reconoce de una manera tan amplia esas facultades, que los deja en la más completa libertad para que procedan como lo crean más oportuno y más seguro.

## II

Aplazada la discusión para la sesión siguiente, en la del 20 de agosto de 1872, entrando a la orden del día se leyó el artículo 123 en la nueva forma dada por la comisión: "Requerir la intervención nacional en los casos prescritos por el artículo 6.º, primera parte, capítulo único de la Constitución Nacional, pudiendo el poder ejecutivo durante el receso usar de esa facultad". Siguióse un largo debate en el que tomaron parte combatiendo el artículo, los señores: Irigoyen, porque debían exceptuarse los demás poderes constituidos, citando el caso de una legislatura hostil al poder ejecutivo o que no funcionara legalmente. Rom, por ser contrario a la Constitución Nacional. Estrada, que enalteció la intervención como un recurso supremo que todos deben usar.



...Como Sáenz Peña citara la Constitución de los Estados Unidos, Irigoyen, invocando las mismas prescripciones, propuso que en vez de decir: *receso de la legislatura*, se pusiese: *cuando ella no pudiese reunirse*, lo que fué aceptado por la comisión.

SEÑOR ESTRADA. — En apoyo del artículo como últimamente ha quedado después de la modificación propuesta por el señor convencional Irigoyen, voy a dar brevemente las razones de mi voto para contestar a algunas de las aseveraciones que se han hecho, tanto en apoyo de las doctrinas de la comisión como en contra, puesto que con ninguna de ellas estoy de acuerdo.

Decía el señor convencional que habló hace poco, que corresponde exclusivamente a la legislatura la facultad de requerir la intervención, porque sólo ella es el juez competente de la justicia o de la injusticia que llevan en sí los movimientos revolucionarios.

Si estuviésemos escribiendo en esta Constitución un capítulo de derecho nacional, comprendo que se colocara la cuestión en ese terreno; pero cuando se están discutiendo leyes positivas, no creo que debemos colocarnos en ese terreno.

Que la legislatura es la que debe ejercer esta facultad en primer lugar, es una cosa llana para mí; pero no por las razones que se han aducido a esta convención, sino teniendo en vista las doctrinas que a este respecto han prevalecido en el espíritu de los constitucionalistas y legisladores norteamericanos, según los cuales el poder público que ofrece más peligro de convertirse en un tirano, es el poder ejecutivo, precisamente porque es impersonal. Por consecuencia, ése es el poder de quien más debe desconfiarse en el sentido de darle el carácter de sedición a cualquier movimiento de opinión. He ahí por qué los constituyentes norteamericanos han dado esta atribución a las legislaturas; porque las han creído más exentas de ese peligro. Pero como no siempre las legislaturas pueden desempeñar esa función, es bueno que se la entregue al gobernador subsidiariamente, y es por eso que en los Estados Unidos se ha adoptado la disposición que el señor convencional Irigoyen propone.



Han sido éstas las razones en virtud de las cuales se concede esa facultad, en primer lugar a la legislatura; pero si la legislatura está en receso, no puede ser convocada, o si la intensidad de la conmoción pública la impidiese reunirse, entonces el gobernador o el poder ejecutivo pueden requerir la intervención.

Pero se dice que la legislatura puede estar reunida y haber cometido sin embargo actos inconstitucionales dando lugar a uno de estos dos casos: en primer lugar, ponerla en la imposibilidad de requerir la intervención del gobierno nacional a consecuencia de ser el mismo gobernador el que hubiese hecho la revolución. En segundo lugar, que estuviese colocado el poder ejecutivo por la misma legislatura en la imposibilidad de obrar. Yo digo que en este caso el procedimiento constitucional está establecido categóricamente en el artículo 6.º de la Constitución, como tuve la oportunidad de decirlo en la sesión anterior.

El artículo 6.º de la Constitución Nacional dice: que el gobierno nacional interviene en el territorio de las provincias: 1.º para repeler invasiones, y 2.º para garantizar la forma republicana de gobierno. En cualquiera de estos dos casos no se necesita que la intervención sea requerida.

En tercer lugar el poder federal interviene para restablecer, o sostener las autoridades constituidas, cuando son depuestas por la sedición; y 4.º cuando se encuentran en el mismo caso y se ha producido en ella, una invasión de otra provincia.

Estos son los cuatro casos de intervención.

Respecto a los dos primeros casos, la misma Constitución dice que no se necesita la requisición.

Ahora si el gobernador de la provincia impide que los jueces administren justicia, si impide que los legisladores legislen, en ese caso está subvertida ya la forma republicana de gobierno.

Es una afirmación que no tiene ningún hacedero en nuestro derecho escrito la que se hace en la inteligencia de que cuando se habla de la alteración de la forma republicana de gobierno sólo se trata de un partido o de una



revolución que haya invadido el territorio y depuesto a las autoridades constituidas, o establecido por ejemplo la monarquía o aristocrática.

No, señor, la Constitución ha usado cuidadosamente estas palabras: *forma republicana de gobierno*, y no forma democrática de gobierno.

¿Qué quiere decir forma republicana de gobierno en nuestra Constitución?

Quiere decir lo mismo que lo que significan esas palabras puestas en la Constitución de los Estados Unidos, y no tiene otro significado que el que le dan los autores de la Constitución misma en *El Federalista*.

Así, pues, la forma republicana de gobierno, quiere decir dos cosas: 1.º una forma de gobierno en que se reconoce que el asiento de la soberanía no está en una clase privilegiada ni en una persona; 2.º una forma de gobierno en que las autoridades públicas están repartidas en tres ramas principales que se llaman: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. De manera que cuando una de estas tres ramas del gobierno se levanta contra las otras e impide el ejercicio de las funciones constitucionales, entonces ya está alterada la forma republicana de gobierno.

Si acudimos a los testimonios históricos, y a los antecedentes en virtud de los cuales ese artículo fué aconsejado a los que dieron la Constitución, veremos muchísimo más clara esa doctrina todavía.

¿Había algún peligro el año 53, no lo había en 1859, cuando se reformó esa Constitución, de que un partido de este país estableciera la forma monárquica de gobierno, y pretendiera formar un rey, burlando así de una manera sustancial los principios de la soberanía popular? No, señor.

Indudablemente la Constitución trataba de evitar con ese artículo, lo que ha tratado de evitar con muchos otros, como el que prohíbe las ejecuciones a lanza o cuchillo, trataba de impedir a los gobiernos personales, la inversión de la forma republicana y los atentados, en virtud de los cuales, puede el territorio de una provincia estar privado de las garantías constitucionales y de los



más sagrados derechos de los individuos. Es por eso que se ha establecido que la Constitución Federal, por la cual están garantidos todos los derechos, las libertades de todos los ciudadanos, es la ley suprema para todos los poderes públicos que son los órganos legítimos encargados de hacer respetar la ley.

Estos son, señor presidente, si no me equivoco mucho, o si no estoy completamente olvidado, los principios consignados en la Constitución Nacional.

Ahora hay otras observaciones que es necesario tomar en cuenta.

Dice el artículo, hablando de los casos de intervención, que, para que ésta sea llevada a cabo, es necesario que se haga la requisición por las autoridades constituidas.

Un señor convencional decía que las autoridades constituidas son el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial.

Yo pregunto. ¿Qué quiere decir en el lenguaje de la Constitución Nacional, hablando de las autoridades de las provincias, autoridades constituidas? Las autoridades constituidas son las que en virtud del ejercicio de la soberanía provincial tienen poder legítimo para ejercer ciertas funciones.

Ahora bien: ¿Son autoridades constituidas para requerir la intervención, todas aquellas autoridades que en virtud de la Constitución provincial hayan sido apoderadas por la soberanía de la provincia para requerir la intervención? Yo creo que no.

Por estas consideraciones, creo que debe adoptarse el artículo con la modificación propuesta por el señor convencional Irigoyen, y que la comisión acepte, si no estoy equivocado.

Voy a agregar algunas palabras más para levantar ciertas doctrinas que se han sentado, que yo considero sumamente perjudiciales y que no descarta pasaran sin ser contrariadas.

Se dice que las intervenciones son un mal, que son una calamidad entre nosotros, y que por tanto deben ser restringidas.



Yo creo, por el contrario, que las intervenciones son actos legítimos y lógicos de la soberanía de la "Nación", que nosotros reconocemos y debemos reconocer. Atendiendo al alcance de nuestras instituciones, atendiendo a los más fundamentales principios de nuestro derecho positivo, y a los antecedentes históricos de este país, la soberanía nacional es coexistente con la provincial; pero es también preexistente a la soberanía provincial. Así es que entre nosotros la soberanía nacional es superior a la soberanía provincial.

Es cierto que estas dos soberanías se armonizan perfectamente; pero nosotros debemos acatar la soberanía nacional, no sólo por nuestra propia conveniencia, sino también por un sentimiento de deber y de patriotismo.

La Constitución Nacional es la ley que los pueblos todos de la República Argentina, se han dado para organizarse como entidad nacional, y los poderes que las provincias tienen, no son poderes que ellas se hayan reservado al tiempo de aceptar el pacto constitucional, y así el derecho de intervención consignado en la Constitución, no tiene otro objeto que hacer prácticas las garantías, libertades y derechos que la Constitución Nacional ofrece a las provincias.

Por consecuencia, éste es un derecho que está muy distante de menoscabar en nada la independencia de las provincias, y que por consecuencia, la intervención es un acto que protege los derechos y las libertades de todos los individuos y es la más alta garantía que puede encontrarse cuando las provincias son impotentes en las circunstancias especiales en que se hallan para reprimir las insurrecciones, para contener los movimientos revolucionarios que puedan perturbar el orden en sus respectivas localidades.

Por consiguiente, estos actos de fraternidad y de seguridad universal, no pueden ser considerados nunca como una calamidad.



## III

Sesión de 22 de octubre de 1872. Después de tomar la palabra los señores Sáenz Peña, Irigoyen, Quiroga Costa, Alvear y Román, el señor Navarro Viola propuso que se agregase donde dice "poder ejecutivo" "y los demás poderes". Después tomó la palabra el señor Estrada.

SEÑOR ESTRADA. — Toda vez que se trata de formar distintos distritos, cada distrito que elige un número de diputados con arreglo a su población, debe convocarse a sí mismo.

Esta es no solamente la regla que se deduce de lo que está establecido en la Constitución Nacional, sino también de lo que está establecido en la Constitución de los Estados Unidos norteamericanos, en los cuales son las autoridades locales las que convocan para su propia elección.

Sólo de esa manera se comprende que, aun cuando las autoridades locales de un Estado norteamericano, hayan sido derrocadas por la revolución, no es necesario que las autoridades nacionales vayan a presidir la reconstrucción de esos poderes, porque allí tiene la sociedad política en sí misma, órganos con bastante autoridad para reconstruir los poderes derrocados.

Mientras tanto, entre nosotros, cuando el poder ejecutivo ha desaparecido por los efectos de la revolución, la autoridad, no solamente tiene que reprimir la revolución armada, sino que tiene además por encargo presidir la reconstrucción de los poderes provinciales. Es con motivo de esta segunda facultad que tiene el poder ejecutivo nacional por nuestra organización social, que los Comisarios Interventores del gobierno nacional son los que han provocado en las provincias la mayor parte de los disturbios y de las dificultades que seguramente no habrían promovido si fuera otro nuestro modo de ser.

Bajo este punto de vista, yo creo que la cuestión de que nos ocupamos, no es una cuestión tan pequeña, por el contrario, creo que es de muchísima transcendencia y es por eso que la someto al juicio de la Convención.





## APENDICE D

(COMPLEMENTARIO DE LOS CAPIT. VI Y VII. CUARTA PARTE)

**Penas de muerte.—Facultad de indulto (1)**

SEÑOR ESTRADA. — Recuerdo ciertos actos que pueden llamarse contemporáneos, o a lo menos de principios de este siglo. Me ocurre en este momento algo que no es conocido de todos.

Cuando el primer cónsul de la República Francesa, en medio del poder que ejercía con sabiduría, en aquella época de su carrera portentosa, era objeto de las esperanzas de su patria y del aplauso de toda la nación y de la admiración de sus mismos enemigos, una conspiración, en que estaban algunos generales que habían sido sus rivales y otros distintos exaltados, puso en peligro su existencia, y en el momento en que el golpe fatal iba a caer sobre la cabeza del primer cónsul, un incidente inesperado descubrió el complot.

No se podía prescindir de la ejecución de la pena a los factores de semejante conspiración; pero entre ellos se encontraban dos o tres personas que, ligadas por relaciones y vínculos con las personas más importantes y que eran la antigua nobleza del país, tuvieron empeños muy poderosos en su favor. Uno de ellos era la familia de Polignac. Era un joven interesante que había prestado largos servicios. Su suerte lo condenaba al cadalso. Entretanto, señor, ese poder del Jefe del Estado, dió resultados que eran muy naturales en aquellas circuns-

---

(1) *Debates de la Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires*, sesión del 7 de marzo de 1873. Estos párrafos son la continuación de un discurso, cuya primera parte se perdió por haber fallecido el taquígrafo, antes de traducirla. — (N. del E.).



tancias. Se interponen personas a quien el Jefe de Estado no podía rehusar un favor tan oportuno, y se había dicho: "si este hombre, verdaderamente insigne, hubiese sido completamente sordo a semejantes insinuaciones, tan justas, tan dignas, tan oportunas y tan elevadas, hubiese cometido un acto de suma impolítica". Pero le cuesta muy poco acceder a la solicitud de sus amigos, y aun a los intereses de su propia gloria y de su partido. Era una gracia que, por otra parte, estaba escrita en el fondo de su corazón. Polignac y algunos otros de sus compañeros fueron libertados del cadalso.

Este acto aumentó el prestigio y la opinión de que gozaba aquel hombre extraordinario.

Este acto, que tiene relieve por la época a que me refiero y por la persona que lo ejecutó, puede ser aplicable en circunstancias especiales y salvar a todos aquellos que están frente del pueblo, del pueblo conmovido por disensiones internas, o bajo la situación social que produce el delito.

No es, pues, cierto que lo que debamos expresamente hablar, sea de nuestra fisonomía moral. En la parte relativa a la criminalidad, el pueblo ofrece circunstancias muy especiales que no debemos olvidar ni desatender. — Altas costumbres de clase culta y baja de nuestra sociedad, se han preparado para la ejecución de crímenes y actos sangrientos a que parece que estuviese habituada, o por el género de su trabajo, en el desierto, donde se ha conquistado la ignorancia y la pasión, que una índole ardiente y arrebatada los predispone hasta la venganza, convirtiendo la virtud, porque así los precipitan los sucesos en ilusiones fantásticas. Estas causas que existen en nuestro país y que se alejan no solamente del grado moral, sino del grado político que debe tener, hacen indispensable que algunas de sus autoridades sean depositarias y ejerzan un poder tan sagrado.

En este sentido, señor, no solamente estoy de acuerdo con el artículo, tal como lo ha presentado la comisión, sino que me parece que es altamente moral y necesario, tanto más, cuanto que existe en este país, sabio por índole y por costumbre, envanecido tal vez por exceso de



perfección, de civilización, y que con una simpatía generosa se asocia a todos los progresos de la razón humana y de la filosofía; existe, decía, una tendencia marcada a suavizar la legislación penal. En un país así, donde de hecho, sin conocerla, pretende a lo menos iniciar sabias reformas, que en otro tiempo Beccaria y otros pensadores iniciaban como una felicidad para el género humano, en un país, así, señor, es indispensable que no seamos tan avaros de un derecho tan precioso, tan natural, tan oportuno y tan eminentemente político.

La redacción del artículo tal como está, salva las dudas y los inconvenientes de los escrúpulos tenidos respecto a la facultad que puede ejercer el poder ejecutivo y a la necesidad que hay en que ella subsista.

Se toman todas las precauciones posibles contra el exceso; pero hay una circunstancia decisiva, en mi concepto, que ya se ha indicado en esta Convención.

La existencia de la pena de muerte, que es una monstruosidad en nuestro siglo, hace que todos los gobiernos se adhieran y conciban la necesidad del ejercicio de la clemencia, en ciertos actos supremos, que, desgraciadamente, acontecen con demasiada frecuencia. — Si nosotros nos dejamos llevar de los sentimientos que dominan en una parte de los miembros de esta Convención, la misma abolición de la pena de muerte, debe farse en este Código.

A este respecto, se ha hecho por nuestras cámaras una declaración, que es altamente honrosa para la razón humana y el sentimiento público de la provincia de Buenos Aires.

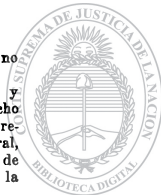
Mientras exista una pena tan tremenda, condenada ya por las reflexiones de los pensadores más profundos cuyas voces elocuentes se han levantado en todas partes pidiendo la abolición de la pena de muerte, en nombre de las ideas y del espíritu moderno; mientras exista ese castigo, es indispensable que moderemos la pena, y que interpongamos ante el cadalso y la sociedad, un poder protector que extienda, en un momento dado, un escudo verdaderamente salvador respecto de los desgraciados, o

respecto de su crimen, sobre todo, cuando el crimen no ha conmovido la base misma de la sociedad.

Se ha dicho por el señor convencional Elizalde, y con razón, que no solamente en este artículo el derecho de gracia se confiere al poder ejecutivo, sino que se refiere a los funcionarios civiles, a los gobiernos en general, y hasta al servicio militar que depende del gobierno de la provincia. — Este servicio no es otro que el de la guardia nacional.

Según la pena de la ordenanza, en ciertos casos, la deserción al frente del enemigo, merece la pena de muerte, dictada por el Código sangriento, que todavía rige. — Si todo esto se apreciara al pie de la letra, si no hubiese en el gobierno el privilegio necesario, y verdaderamente justo, de conmutar estas penas, o de moderarlas, creo que en nombre de la libertad se ejercería la más odiosa tiranía.

Es, pues, en nombre de estos principios, y animado de los sentimientos más puros y generosos, que me adhiero, si no a la redacción del artículo de la comisión tal como está, a lo menos, al pensamiento verdaderamente filosófico y verdaderamente republicano, que envuelve el honor de los que lo han firmado, en beneficio y amparo de la provincia de Buenos Aires.





## APÉNDICE E

### CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

#### INDICE ANALITICO DEL CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

*Nos, los Representantes del pueblo de la Nación Argentina reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de Pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.*

#### PRIMERA PARTE

##### CAPITULO UNICO

#### **Declaraciones, derechos y garantías**

Artículo 1.º La Nación Argentina adopta para su Gobierno la forma Representativa Republicana Federal, según lo establece la presente Constitución.

---

*Predámulo:* I, 66, 186; II, 180, 183, 206, 230, 345, 346; III, 23, 36, 75, 114, 372.

*Nota:* — Los números romanos indican los tomos del *Curso de Derecho Constitucional*, y los comunes, las páginas. Véase la *Advertencia*.

*Art. 1:* II, 33, 50, 60, 90, 167, 206, 328, 338.



Art. 2.º El Gobierno Federal sostiene el Culto Católico Apostólico Romano.

Art. 3.º Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas Provinciales, del territorio que haya de federalizarse.

Art. 4.º El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación; y exportación (1), *hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1.º del artículo 67*; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativamente y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

Art. 5.º Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada Provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones.

Art. 6.º El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a

---

Art. 2: Véase la *Advertencia del Editor*, T. I. p. VIII.

Art. 3: II, 338; III, 66, 59, 64, 367.

Art. 4: I, 169; III, 222, 223.

Art. 5: I, 32 nota; 263, 335; II, 1, 171; III, 33, 39, 58, 134, 145, 151, 216, 263, 382.

Art. 6: I, 33 nota; II, 254; III, 134, 145, 382.

(1) Lo impreso en bastardilla fué suprimido por la Convención Nacional, reunida en la ciudad de Santa Fe, en 12 de Septiembre de 1866.



requisición de sus autoridades constituídas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Art. 7.º Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás; y el Congreso puede por leyes generales determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos, y los efectos legales que producirán.

Art. 8.º Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás. La extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias.

Art. 9.º En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales registrarán las tarifas que sancione el Congreso.

Art. 10. En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores.

Art. 11. Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.

Art. 12. Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio.

---

Art. 8: I, 110; III, 91.

Art. 9: III, 92.

Art. 10: III, 92.

Art. 11: I, 288; III, 92.

Art. 12: III, 93.





Art. 13. Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

Art. 14. Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

Art. 15. En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebren, y el escribano o funcionario que lo autorice. Y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República.

Art. 16. La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales, ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Art. 17. La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por

---

Art. 13: III, 55, 173, 240.

Art. 14: I, 72; 177 nota, 179, 187, 207, 245, 288, 319; III, 361.

Art. 15: III, 97.

Art. 16: I, 77, 95, 96, 96, 179.

Art. 17: I, 163, 179; III, 341.



ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4.º. Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.

Art. 18. Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo, fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación, serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al Juez que la autorice.

Art. 19. Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los Magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Art. 20. Los extranjeros gozan en el territorio de la

---

Art. 18: I, 127.

Art. 19: I, 115, 116, 120, 190, 301.

Art. 20: Véanse las indicaciones respecto al artículo 14: I, 60: 177 nota, 179, 187, 245, 267, 291, 297.



Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

Art. 21. Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo Nacional. Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía.

Art. 22. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.

Art. 23. En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el Presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino.

Art. 24. El Congreso promoverá la reforma de la

---

Art. 21: I, 288; III, 132.

Art. 22: II, 51.

Art. 23: Véase la *Advertencia del Editor*, que precede al tomo I de este Curso.

Art. 24: I, 157, 162; III, 26.



actual legislación en todos sus ramos, y el establecimiento del juicio por jurados.

Art. 25. El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

Art. 26. La navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la Autoridad Nacional.

Art. 27. El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

Art. 28. Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

Art. 29. El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni las Legislaturas Provinciales a los Gobernadores de Provincia, FACULTADES EXTRAORDINARIAS, ni la SUMA DEL PODER PÚBLICO, ni otorgarles SUMISIONES o SUPREMACÍAS, por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consentan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.

Art. 30. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos

---

Art. 25: I, 66, 123; III, 242.

Art. 26: III, 93.

Art. 28: I, 301.

Art. 29: II, 25, 53; III, 200, 287.

Art. 30: II, 25.



terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

Art. 31. Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto de 11 de noviembre de 1859.

Art. 32. El Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal.

Art. 33. Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumeradas; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Art. 34. Los Jueces de las Cortes Federales no podrán serlo al mismo tiempo de los Tribunales de Provincia, ni el servicio Federal, tanto en lo civil como en lo militar, da residencia en la Provincia en que se ejerza, y que no sea la del domicilio habitual del empleado, entendiéndose esto para los efectos de optar a ompleos en la Provincia en que accidentalmente se encuentre.

Art. 35. Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: PROVINCIAS UNIDAS DEL RÍO DE LA PLATA; REPÚBLICA ARGENTINA; CONFEDERACIÓN ARGENTINA, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del Gobierno y territorio de las Provincias, empuelándose las palabras "NACIÓN ARGENTINA" en la formación y sanción de las leyes.

---

Art. 31: II, 44, 345; III, 98, 148, 314.

Art. 32: I, 226, 335.

Art. 33: I, 43, 69, 71, 301; II, 1.



SEGUNDA PARTE  
AUTORIDADES DE LA NACIÓN

TÍTULO PRIMERO

GOBIERNO FEDERAL

Sección Primera

DEL PODER LEGISLATIVO

Art. 36. Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las Provincias y de la Capital, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

CAPÍTULO I

DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Art. 37. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios, en razón de uno por cada veinte mil habitantes, o de una fracción que no baje del número de diez mil (1).

Art. 38. Los Diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires doce; por la de Córdoba seis; por la de Catamarca tres; por la de Corrientes cuatro; por la de Entre Ríos dos; por la de Jujuy dos; por la de Men-

---

Art. 36: II, 54, 349; III, 177.

Art. 37: II, 70, 71.

Art. 38: II, 70.

(1) Este artículo fué reformado por la Convención Nacional reunida en Buenos Aires el 15 de Marzo de 1898.



doza tres; por la de La Rioja dos; por la de Salta tres; por la de Santiago cuatro; por la de San Juan dos; por la de Santa Fe dos; por la de San Luis dos; y por la de Tucumán tres.

Art. 39. Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de Diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años.

Art. 40. Para ser Diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

Art. 41. Por esta vez las Legislaturas de las provincias reglarán los medios de hacer efectiva la elección directa de los Diputados de la Nación: para lo sucesivo el Congreso expedirá una ley general.

Art. 42. Los Diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período.

Art. 43. En caso de vacante, el Gobierno de Provincia o de la capital hace proceder a elección legal de un nuevo miembro.

Art. 44. A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

Art. 45. Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, sus Ministros y a los miembros de la Corte Suprema y demás Tribunales inferiores de la Nación, en las causas de responsabilidad que se intente contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

---

Art. 39: II, 70.

Art. 40: I, 283; III, 178.

Art. 44: II, 350.

Art. 45: II, 52; III, 251.



## CAPITULO II

## DEL SENADO

Art. 46. El Senado se compondrá de dos Senadores de cada provincia, elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios; y dos de la capital, elegidos en la forma prescripta para la elección del Presidente de la Nación. Cada Senador tendrá un voto.

Art. 47. Son requisitos para ser elegido Senador: tener la edad de 30 años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la Provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

Art. 48. Los Senadores duran nueve años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente: pero el Senado se renovará por terceras partes cada tres años, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quienes deben salir en el 1.º y 2.º trienio.

Art. 40. El Vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación.

Art. 50. El Senado nombrará un Presidente provisional que lo presida en caso de ausencia del Vicepresidente, o cuando éste ejerza las funciones de Presidente de la Nación.

Art. 51. Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

---

Art. 47: I, 315; III, 178.

Art. 49: II, 350.

Art. 51: II, 52; III, 194, 251.





Art. 52. Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararlo incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo, conforme a las leyes ante los Tribunales ordinarios.

Art. 53. Corresponde también al Senado autorizar al Presidente de la Nación para que declare en estado de sitio uno o varios puntos de la República, en caso de ataque exterior.

Art. 54. Cuando vacase alguna plaza de Senador, por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno a que corresponda la vacante hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro.

### CAPITULO III

#### DISPOSICIONES COMUNES A AMBAS CAMARAS

Art. 55. Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1.º de Mayo hasta el 30 de Septiembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el Presidente de la Nación, o prorrogadas sus sesiones.

Art. 56. Cada Cámara es Juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá.

Art. 57. Ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna de ellas, mientras

---

Art. 52: III, 251.

Art. 53: Véase la *Advertencia del Editor*, que precede al tomo I de este Curso.

Art. 56: II, 62; III, 200, 261.



se hallen reunidas, podrá suspender sus sesiones más de tres días, sin el consentimiento de la otra.

Art. 58. Cada Cámara hará su reglamento, y podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes, para decidir en las renunciaciones voluntariamente hicieren de sus cargos.

Art. 59. Los Senadores y Diputados prestarán, en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo, y de obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución.

Art. 60. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de Legislador.

Art. 61. Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido *infraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Art. 62. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier Senador o Diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del Juez competente para su juzgamiento.

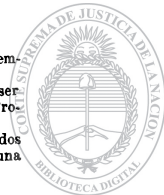
Art. 63. Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

Art. 64. Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo con-

---

Art. 60: 111, 199.

Art. 61: I, 136; 111, 197.



sentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala.

Art. 65. Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso, ni los Gobernadores de Provincia por la de su mando.

Art. 66. Los servicios de los Senadores y Diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación, con una dotación que señalará la ley.

#### ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

Art. 67. Corresponde al Congreso:

- 1.º Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las evaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación (1) *hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial.*
- 2.º Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.
- 3.º Contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación.

---

Art. 65: I. 205; III, 203.

Art. 67: III, 205, 208, inciso 1; III, 217, 319, 322.

(1) Lo impreso en bastardilla fué suprimido por la Convención Nacional reunida en la ciudad de Santa Fe, el 12 de septiembre de 1866.



- 4.º Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.
- 5.º Establecer y reglamentar un Banco Nacional en la capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes.
- 6.º Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.
- 7.º Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desecharla cuenta de inversión.
- 8.º Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.
- 9.º Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear y suprimir aduanas, sin que puedan suprimirse las aduanas exteriores que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación.
10. Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Nación.
11. Dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería, sin que tales Códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los Tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de la ciudadanía natural: así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

---

**Art. 67.** Inc. 2: III, 20, 225, 319; Inc. 3: III, 223, 319; Inc. 4: III, 224, 319; Inc. 5: III, 20, 225, 319; Inc. 6: III, 227; Inc. 7: III, 227, 325; Inc. 8: III, 18, 239; Inc. 9: III, 105, 231; Inc. 10: III, 237.



12. Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.
13. Arreglar y establecer las postas y correos generales de la Nación.
14. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.
15. Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo.
16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las Provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.
17. Establecer tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia; crear y suprimir empleos; fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales.
18. Admitir o desear los motivos de dimisión del Presidente o Vicepresidente de la República; y declarar el caso de proceder a nueva elección; hacer el escrutinio y rectificación de ella.

---

**Art. 67.** inc. 11: I, 96, 321; III, 24, 26, 35, 95, 237; inc. 12: III, 239; inc. 13: III, 239; inc. 14: III, 57, 106, 239; inc. 15: I, 83, 92; III, 241; inc. 16: I, 334; III, 19, 143, 193, 242, 280, 361.



19. Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica; y arreglar el ejercicio del Patronato en toda la Nación.
20. Admitir en el territorio de la Nación otras órdenes religiosas a más de las existentes.
21. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.
22. Conceder patentes de corso y de represalia, y establecer reglamentos para las presas.
23. Fijar la fuerza de línea de tierra y de mar en tiempo de paz y guerra; y formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos.
24. Autorizar la reunión de las milicias de todas las provincias o parte de ellas, cuando lo exija la ejecución de las leyes de la Nación y sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones. Disponer la organización, armamento y disciplina de dichas milicias, y la administración y gobierno de la parte de ellas que estuviese empleada en servicio de la Nación, dejando a las provincias el nombramiento de sus correspondientes jefes y oficiales, y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescripta por el Congreso.
25. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.
26. Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso por el Poder Ejecutivo.
27. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en

---

**Art. 67.** inc. 17: I, 161; III, 246, 250; inc. 18: III, 3, 249 inc. 19; III, 249; inc. 20: I, 205; III, 249; inc. 21: III, 249; inc. 22: III, 249; inc. 23: III, 249; inc. 24: III, 132, 249.



cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.

28. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina.

#### DE LA FORMACION Y SANCIÓN DE LAS LEYES

Art. 68. Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo; excepto las relativas a los objetos de que trata el artículo 44.

Art. 69. Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Art. 70. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles.

Art. 71. Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en ésta se aprobasen las adiciones o correcciones por mayoría absoluta, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las adiciones o correcciones fuesen desechadas, volverá segunda vez el proyecto a la Cámara revisora, y si aquí fuesen nuevamente sancionadas por una mayoría de las

---

Art. 67, inc. 25: III, 249; inc. 26: III, 249; inc. 27: III, 112  
156, 249; inc. 28: III, 250.

Art. 68: III, 259.

Art. 69: III, 259.

Art. 70: III, 261.



dos terceras partes de sus miembros, pasará el proyecto a la otra Cámara y no se entenderá que ésta reprueba dichas adiciones o correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Art. 72. Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por *sí* o por *no*; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

Art. 73. En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, etc., decretan o sancionan con fuerza de ley.

## SECCION SEGUNDA

### Del Poder Ejecutivo

#### DE SU NATURALEZA Y DURACION

Art. 74. El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de "Presidente de la Nación Argentina".

Art. 75. En caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder

---

Art. 74: III. 263.

Art. 75: III. 276.





Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo (1).

Art. 76. Para ser elegido Presidente o Vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; pertenecer a la comunión Católica Apostólica Romana, y las demás calidades exigidas para ser electo Senador.

Art. 77. El Presidente y Vicepresidente duran en sus empleos el término de seis años, y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un período.

Art. 78. El Presidente de la Nación cesa en el poder el día mismo en que espira su período de seis años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

---

(1) Ley núm. 252, del 19 de septiembre de 1868.  
El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1.º En caso de acefalía de la República, por falta de Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Poder Ejecutivo será desempeñado en primer lugar por el Presidente provisorio del Senado, en segundo por el Presidente de la Cámara de Diputados, y a falta de éstos, por el Presidente de la Corte Suprema.

Art. 2.º Treinta días antes de terminar el período de las sesiones ordinarias, cada Cámara nombrará su presidente para los efectos de esta ley.

Art. 3.º El funcionario llamado a ejercer el Poder Ejecutivo Nacional en los casos del artículo primero, convocará al pueblo de la República a nueva elección de Presidente y Vicepresidente, dentro de los treinta días siguientes a su instalación en el mando, siempre que la inhabilidad de aquéllos sea perpetua.

Art. 4.º El funcionario que haya de ejercer el Poder Ejecutivo en los casos del artículo 1.º de esta ley, al tomar posesión del cargo, ante el Congreso, y en su ausencia ante la Corte Suprema de Justicia, prestará el juramento que prescribe el artículo ochenta de la Constitución.

Art. 5.º Comuníquese.

Art. 76: 1, 283; 111, 274.



**Art. 79.** El Presidente y Vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el tesoro de la Nación, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos. Durante el mismo período no podrán ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de provincia alguna.

**Art. 80.** Al tomar posesión de su cargo, el Presidente y Vicepresidente prestarán juramento en manos del Presidente del Senado (la primera vez del Presidente del Congreso Constituyente), estando reunido el Congreso, en los términos siguientes: "Yo, N. N., juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de Presidente (o Vicepresidente) de la Nación, y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina. Si así no lo hiciese, Dios y la Nación me lo demanden".

## CAPITULO II

### **De la forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación**

**Art. 81.** La elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente: La capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores igual al duplo del total de Diputados y Senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de Diputados.

No pueden ser electores los Diputados, los Senadores, ni los empleados a sueldo del Gobierno Federal.

Reunidos los electores en la Capital de la Nación y en la de sus provincias respectivas, cuatro meses antes que concluya el término del Presidente cesante, procederán a elegir Presidente y Vicepresidente de la Na-

**Art. 80:** III, 276.

**Art. 81:** II, 58, 129; III, 266.



ción por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para Presidente, y en otra distinta la que eligen para Vicepresidente.

Se harán dos listas de todos los individuos electos para Presidente, y otras dos de los nombrados para Vicepresidente, con el número de votos que cada una de ellos hubiese obtenido. Estas listas serán firmadas por los electores, y se remitirán cerradas y selladas dos de ellas (una de cada clase) al Presidente de la Legislatura provincial, y en la capital al Presidente de la Municipalidad, en cuyos registros permanecerán depositadas y cerradas; y las otras dos al Presidente del Senado (la primera vez al Presidente del Congreso Constituyente),

Art. 82. El Presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente) reunidas todas las listas, las abrirá a presencia de ambas Cámaras. Asociados a los Secretarios cuatro miembros del Congreso sacados a la suerte, procederán inmediatamente a hacer el escrutinio y a anunciar el número de sufragios que resulte a favor de cada candidato para la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación. Los que reunan en ambos casos la mayoría absoluta de todos los votos, serán proclamados inmediatamente Presidente y Vicepresidente.

Art. 83. En el caso de que por dividirse la votación no hubiera mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios. Si la primera mayoría que resultare hubiese cabido a más de dos personas, elegirá el Congreso entre todas éstas. Si la primera mayoría hubiese cabido a una sola persona, y la segunda a dos o más, elegirá el Congreso entre todas las personas que hayan obtenido la primera y segunda mayoría.

Art. 84. Esta elección se hará a pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal. Si verificada la primera votación no resultare mayoría absoluta, se ha-

---

Art. 82: III, 266.

Arts. 83 y 84: III, 266.



rá segunda vez, contrayéndose la votación a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate se repetirá la votación, y si resultase nuevo empate, decidirá el Presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente). No podrá hacerse el escrutinio, ni la rectificación de estas elecciones, sin que estén presentes las tres cuartas partes del total de los miembros del Congreso.

Art. 85. La elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación debe quedar concluída en una sola sesión del Congreso, publicándose en seguida el resultado de ésta y las actas electorales por la prensa.

#### CAPÍTULO III

#### Atribuciones del Poder Ejecutivo

Art. 86. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

- 1.ª Es el jefe supremo de la Nación, y tiene a su cargo la administración general del país.
- 2.ª Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
- 3.ª Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.
- 4.ª Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las sanciona y promulga.
- 5.ª Nombra los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado.

Art. 85: III, 266.

Art. 86: III, 285; inc. 1: III, 285; inc. 2: III, 286, 287; inc. 3: III, 287; inc. 4: III, 287; inc. 5: III, 248, 287, 294; inc. 6: I, 161; III, 287, 391; inc. 7: III, 287; incisos 8, 9: III, 288.

T. III.



- 6.ª Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del Tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.
- 7.ª Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme a las leyes de la Nación.
- 8.ª Ejerce los derechos del Patronato nacional en la presentación de Obispos para las Iglesias catedrales, a propuesta en terna del Senado.
- 9.ª Concede el pase o retiene los decretos de los concilios, las Bulas, Breves y Rescriptos del Sumo Pontífice de Roma, con acuerdo de la Suprema Corte; requiriéndose una ley cuando contienen disposiciones generales y permanentes.
10. Nombra y remueve a los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve los Ministros del despacho, los Oficiales de sus Secretarías, los Agentes consulares y demás empleados de la Administración cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución.
11. Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras en la Sala del Senado, dando cuenta en esta ocasión al Congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.
12. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.
13. Hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales.

---

Art. 86, inc. 10: III, 289; inc. 11: III, 290; incisos 12, 13, 14: III, 290; incisos 15, 16, 17: III, 292.



14. Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus Ministros y admite sus Cónsules.
15. Es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y de tierra de la Nación.
16. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores del Ejército y Armada; y por sí solo en el campo de batalla.
17. Dispone de las fuerzas militares marítimas y terrestres, y corre con su organización y distribución, según las necesidades de la Nación.
18. Declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias, con autorización y aprobación del Congreso.
19. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior, sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este Cuerpo. El Presidente la ejerce con las limitaciones prescritas en el artículo 23.
20. Puede pedir a los jefes de todos los ramos y Departamentos de la Administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos son obligados a darlos.
21. No puede ausentarse del territorio de la capital, sino con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por graves objetos de servicio público.



22. El Presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleados que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que espirarán al fin de la próxima Legislatura.

#### CAPITULO IV

#### De los Ministros del Poder Ejecutivo

Art. 87. Cinco Ministros Secretarios, a saber: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, Culto e Instrucción Pública y de Guerra y Marina, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley deslindará los ramos del respectivo despacho de los Ministros. (1)

Art. 88. Cada Ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente, de los que acuerda con sus colegas.

Art. 89. Los Ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos Departamentos.

Art. 90. Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los Ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios de sus respectivos Departamentos.

Art. 91. No pueden ser Senadores ni Diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de Ministros.

Art. 92. Pueden los Ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.

Art. 87: III. 277.

(1) Este artículo fué reformado por la Convención Nacional reunida en Buenos Aires, el 15 de marzo de 1898.

Art. 93. Gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley, que no podrá ser aumentado ni disminuido en favor o perjuicio de los que se hallen en ejercicio.

## SECCION TERCERA

### DEL PODER JUDICIAL

#### CAPITULO I

#### De su naturaleza y duración

Art. 94. El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales inferiores que el Congreso estableciese en el territorio de la Nación.

Art. 95. En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.

Art. 96. Los Jueces de la Corte Suprema y de los Tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuída en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.

Art. 97. Ninguno podrá ser miembro de la Corte Suprema de Justicia, sin ser Abogado de la Nación con ocho años de ejercicio, y tener las calidades requeridas para ser Senador.

Art. 98. En la primera instalación de la Corte Suprema, los individuos nombrados prestarán juramento en manos del Presidente de la Nación, de desempeñar sus obligaciones, administrando justicia bien y legalmente, y en conformidad a lo que prescribe la Consti-

Art. 94: III, 300.

Art. 95: I, 161.

Art. 96: III, 305.

Art. 97: I, 283; III, 301.







unción. En lo sucesivo lo prestarán ante el Presidente de la misma Corte.

Art. 99. La Corte Suprema dictará un reglamento interior y económico, y nombrará todos sus empleados subalternos.

## CAPITULO II

### Atribuciones del Poder Judicial

Art. 100. Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 11 del artículo 67: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a Embajadores, Ministros públicos y Cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

Art. 101. En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación, según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a Embajadores, Ministros y Cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente.

Art. 102. Todos los juicios criminales ordinarios que no se deriven del derecho de acusación concedido a la Cámara de Diputados, se terminarán por jurados, luego que se establezca en la República esta institución. La actuación de estos juicios se hará en la misma Provincia donde se hubiese cometido el delito; pe-

Art. 100: III, 99, 213, 238, 307, 325.

Art. 101: III, 307, 331.

Art. 102: III, 307.

ro cuando éste se cometa fuera de los límites de la Nación, contra el derecho de gentes, el Congreso determinará por una ley especial el lugar en que haya de seguirse el juicio.

Art. 103. La traición contra la Nación consistirá únicamente en tomar las armas contra ella, o en unirse a sus enemigos prestándoles ayuda y socorro. El Congreso fijará por una ley especial la pena de este delito; pero ella no pasará de la persona del delincuente, ni la infamia del reo se transmitirá a sus parientes de cualquier grado.

## TITULO SEGUNDO

### GOBIERNOS DE PROVINCIA

Art. 104. Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Art. 105. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus Gobernadores, sus Legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal.

Art. 106. Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.º

Art. 107. Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales ex-

Art. 103: III, 307.

Art. 104: II, 177, 291, 346; III, 29, 61, 91, 227.

Art. 105: III, 33, 59.

Art. 106: III, 63.

Art. 107: II, 181; III, 22, 61, 59.





tranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Art. 108. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar Códigos civil, comercial, penal y de minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros; ni admitir nuevas órdenes religiosas.

Art. 109. Ninguna provincia puede declarar ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno Federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

At. 110. Los Gobernadores de Provincia son agentes naturales del Gobierno Federal, para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.



*Concordada con las reformas sancionadas por la Convención Nacional. Comuníquese, a los efectos del artículo 9.º del Convenio de 6 de junio del presente año. Cúmplase en todo el territorio de la Nación, y publíquese.*

Sala de Sesiones de la Convención Nacional, en la ciudad de Santa Fe, a los veinticinco días del mes de septiembre del año de mil ochocientos sesenta.

**MARIANO FRAGUEIRO,**  
Presidente.

**Lucio V. Mansilla.**  
Secretario.

**Carlos M. Saravia.**  
Secretario.

## REFORMAS

### LA CONVENCION NACIONAL SANCIONA LO SIGUIENTE

*Primero.*—Suprímase del artículo 4.º de la Constitución Nacional la parte que sigue: “hasta 1866, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1.º del artículo 67”, debiendo quedar dicho artículo 4.º en los términos siguientes: “El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”.

*Segundo.*—Suprímese igualmente la parte final del inciso 1.º del artículo 67, que dice: “hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”. En consecuencia, quedará dicho inciso 1.º como sigue: “Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las evaluaciones que recaigan, serán uniformes en toda la Nación, bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser



satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación.

*Tercero.*— Comuníquese al Gobierno Federal de la República, para que se cumpla en todo el territorio de la Nación, y publíquese.

Sala de Sesiones de la Convención Nacional, en la ciudad de Santa Fe, a los doce días del mes de septiembre de mil ochocientos sesenta y seis.

MARIANO FRAGUEIRO,  
Presidente.

J. J. Montes de Oca.  
Diputado Secretario.

Juan A. Barbeito.  
Diputado Secretario.

#### LA CONVENCION NACIONAL

Reunida en la Capital de la República, a los efectos de la ley núm. 3507, de 3 de Septiembre de 1847.

#### *Sanciona:*

*Primero.*—Quedan reformados los artículos 37 y 87 de la Constitución Nacional, en la siguiente forma:

Art. 37. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

Art. 87. Ocho ministros Secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y *re-*frendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de efi-

encia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los Ministros.

*Segundo.*—No hacer lugar a la reforma del inciso primero, artículo sesenta y siete de la Constitución.

*Tercero.*—Comuníquese al Poder Ejecutivo de la República para que se cumpla en todo el territorio de la Nación, y publíquese.

Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Convención Nacional, en Buenos Aires, a quince de marzo de mil ochocientos noventa y ocho.

N. QUIRNO COSTA.

Presidente.

*Alejandro Sorondo.*

Secretario.

*Juan Ovando.*

Secretario.



FIN



## INDICE

Advertencia .

### TERCERA PARTE

#### La nación y las provincias

##### CAPÍTULO I

Materias de gobierno que la Constitución coloca bajo la exclusiva autoridad de la nación . . . .	1
---	---

##### CAPÍTULO II

Materias de gobierno en que la Constitución permi- te el ejercicio simultáneo de la autoridad de la nación y de la autoridad de las provincias. — Los códigos y la jurisdicción provincial .	17
---	----

##### CAPÍTULO III

Materias de gobierno exclusivas de las provincias	28
---	----

##### CAPÍTULO IV

Límites explícitos e implícitos del autogobierno provincial . . . . .	46
--	----

##### CAPÍTULO V

Relaciones de las provincias entre sí. — Reglas y frenos constitucionales . . . . .	49
--	----







## CAPÍTULO VI

Seguridades constitucionales de la integridad territorial y el autogobierno de las provincias. — La capital federal . . . . .

55

## CAPÍTULO VII

Seguridades constitucionales de la unidad nacional. — Exégesis del preámbulo de la Constitución. — Estudio de sus artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 26. — Resumen de las materias de legislación uniforme de la nación . . . . .

75

## CAPÍTULO VIII

Supremacía de la Constitución Nacional. — Filosofía de esta regla de organización y gobierno. — Medios de hacerla efectiva. — Conflictos. — Medios de resolverlos. — Supremacía de las leyes nacionales: explicación de este principio. — Carácter legal de los tratados internacionales . . . . .

96

## CAPÍTULO IX

Conflictos que pueden sobrevenir respecto de la extensión territorial de las jurisdicciones. — Límites interprovinciales. — Límites de territorios provinciales con territorios nacionales. — Costas marítimas y fluviales. — Islas. — Canales artificiales. — Caminos y ferrocarriles que unen o atraviesan distintas provincias o territorios federales. — Telégrafos. — Colonias . . . . .

101

## CAPÍTULO X

Defensa del territorio y de las instituciones y autoridades nacionales. — Ejército. — Milicia . . . . .

114

**ÍNDICE**

**431**

*Página*

**CAPÍTULO XI**

**Garantía de las instituciones provinciales. — Sus condiciones. — Derecho comparado . . . . . 134**

**CAPÍTULO XII**

**Intervención del gobierno federal en las provincias. — Estudio del artículo 6.º de la Constitución. — Derecho comparado . . . . . 145**

**CAPÍTULO XIII**

**Gobierno de los territorios nacionales. — En qué forma puede ser adaptado a la índole de las instituciones federales. — Gobierno de las posesiones nacionales dentro de los territorios provinciales. Formación de provincias . . . . . 156**

**CUARTA PARTE**

**Organización del Gobierno Nacional**

**CAPÍTULO I**

**PODER LEGISLATIVO: Su distribución. — Su composición. — Sistema bicamartista. — Derecho comparado. — Derecho federal. — Su fundamento histórico: razones de su establecimiento. — Responsabilidad de los miembros del Congreso. — Inmunidades e incompatibilidades . . . . . 177**

**CAPÍTULO II**

**Atribuciones del Congreso: legislativas, ejecutivas y judiciales. — Examen de esas atribuciones . . . . . 206**





## CAPÍTULO III

Procedimiento parlamentario. — Estudio de los reglamentos del Congreso, como leyes orgánicas de las cámaras. — Papel del poder ejecutivo en la sanción de las leyes . . . . . 259

## CAPÍTULO IV

PODER EJECUTIVO: Modo de elección del Presidente y Vicepresidente. — Duración del cargo. — Condiciones de elegibilidad. — Preeminencias y responsabilidades. — Carácter de su mandato 263

## CAPÍTULO V

El Ministerio. — Su carácter. — Sus responsabilidades. — Derecho comparado . . . . . 277

## CAPÍTULO VI

Atribuciones del poder ejecutivo . . . . . 285 ✓

## CAPÍTULO VII

Relaciones del poder ejecutivo con los poderes legislativo y judicial . . . . . 294

## CAPÍTULO VIII

PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN: Número y jerarquía de los tribunales. — Forma de elección de los jueces. — Su responsabilidad. — Duración del oficio. — Derecho comparado . . . . . 300

